

ASSEMBLEES LEGISLATIVES

SESSION EXTRAORDINAIRE 1991-1992

22 JUIN 1992

PLAN DE CONVERGENCE DE LA BELGIQUE

I. CONTEXTE MACROECONOMIQUE

1. La montée des déséquilibres

La période 1982-1991 a été pour l'économie belge celle du redressement d'un ensemble de déséquilibres macro-économiques qui s'étaient accumulés au cours des années 70, et fortement aggravés à la suite du deuxième choc pétrolier. Ces déséquilibres ont culminé en 1981 avec un fort déficit de la balance des opérations courantes (3,8 p.c. du P.I.B.) et du solde net à financer des pouvoirs publics (12,8 p.c. du P.I.B.) et un chômage élevé (9,5 p.c. de la population active). A l'époque, les déséquilibres étaient beaucoup plus prononcés en Belgique qu'en moyenne dans la C.E.E. (graphiques 1-4).

Ce sont essentiellement des facteurs internes qui ont été responsables du dérapage macro-économique. D'une part, la structure de la production était mal adaptée à celle de la demande, les secteurs en régression représentant une part relativement importante de l'activité. D'autre part, la hausse des coûts des facteurs intérieurs fut excessive au regard de l'évolution de la productivité du secteur exposé à la concurrence étrangère.

Comme la Belgique est pour l'essentiel « price taker » sur les marchés intérieur et étrangers, les entre-

Voir :

- 482 - 91/92 (S.E.) (Chambre):
— N° 1: Projet de loi.

WETGEVENDE VERGADERINGEN

BUITENGEWONE ZITTING 1991-1992

22 JUNI 1992

CONVERGENTIEPLAN VAN BELGIE

I. MACROECONOMISCHE ACHTERGROND

1. De toename van de onevenwichtigheden

De periode 1982-1991 is voor de Belgische economie gekenmerkt geweest door een ononderbroken herstel van een geheel van macro-economische onevenwichtigheden die in de loop der 70er jaren waren opgestapeld, en die zwaarder werden als gevolg van de tweede olieschok. Deze onevenwichtigheden bereikten een hoogtepunt in 1981 met een groot tekort op de balans van de lopende verrichtingen (3,8 pct. van het B.B.P.), van een omvangrijk netto te financieren tekort van de overheid (12,8 pct. van het B.B.P.) en een hoge werkloosheid (9,5 pct. van de beroepsbevolking). Toentertijd waren de onevenwichtigheden veel meer uitgesproken in België dan het E.E.G.-gemiddelde (grafieken 1-4).

Het waren in hoofdzaak binnenlandse factoren die deze macro-economische ontsporing teweegbrachten. Enerzijds was de produktiestructuur slecht aangepast aan die van de vraag, waarbij de sectoren die achteruitgingen een relatief groot deel van de activiteit uitmaakten. Anderzijds was de toename van de kosten van de binnenlandse factoren overdreven hoog ten aanzien van de ontwikkeling van de produktiviteit van de sector die blootstaat aan buitenlandse concurrentie.

Daar België hoofdzakelijk « prijsnemer » is op de binnen- en buitenlandse markten hebben de onderne-

Zie :

- 482 - 91/92 (B.Z.) (Kamer):
— N° 1: Wetsontwerp.

prises du secteur exposé n'ont pas pu répercuter dans leurs prix l'accroissement de leurs coûts; la perte de compétitivité s'est traduite par conséquent par un effritement de la rentabilité du secteur productif entraînant une disparition de l'offre de produits, des fermetures d'entreprises, un recul des investissements, notamment étrangers, ainsi qu'une forte montée du chômage.

Les pouvoirs publics ont essayé d'introduire plus de discipline dans le comportement des agents à travers une politique de taux de change nominal stable. Cette politique s'est avérée efficace pour freiner la hausse des prix, mais a contribué à accroître les problèmes de compétitivité en entraînant une appréciation importante du taux de change réel effectif au cours des années 70 et, à partir du milieu des années 70, un élargissement de l'écart de taux d'intérêt avec la moyenne de ceux pratiqués à l'étranger, alourdissant les charges financières des entreprises et du secteur public.

Face à la montée du chômage, l'Etat a mené une politique de maintien de l'emploi et de soutien de la croissance. Celle-ci a provoqué une augmentation très forte des dépenses publiques de l'Etat, leur part passant de 42,2 p.c. du P.I.B. en 1973 à 57 p.c. en 1981. Les pouvoirs publics ont essayé de réagir à cette situation en augmentant les prélèvements obligatoires, notamment les impôts sur les personnes physiques (en particulier par la non-indexation des barèmes) et les sociétés ainsi que les cotisations sociales (graphique 5). La hausse des recettes fiscales fut cependant insuffisante pour empêcher une dégradation rapide de la situation financière des administrations, reflétée dans l'élargissement du solde budgétaire global, qui est passé de 3,5 p.c. en 1973 à 7,2 p.c. en 1979, et 12,8 p.c. en 1981, soit 7,9 points au-dessus de la moyenne européenne (graphique 6).

Reflétant l'élargissement des besoins de financement des pouvoirs publics, l'encours de la dette publique a rapidement progressé, atteignant près de 90 p.c. du P.I.B. en 1981 (contre 60 p.c. en 1974). En même temps, les charges d'intérêt sur la dette publique sont devenues de plus en plus importantes et, à partir de 1978, un processus explosif d'auto-alimentation de la dette par les intérêts dus sur elle-même est apparu. C'est cet engrenage pernicieux qui a été popularisé, en Belgique, sous l'appellation d'effet «boule de neige» des charges d'intérêt sur la dette publique. En 1981, le poids des intérêts de la dette publique était, à 8 p.c. du P.I.B., l'un des plus élevés parmi les pays de la C.E.E.

Parallèlement à la dégradation des finances publiques, le déficit de la balance courante s'est aggravé, atteignant 3,8 p.c. du P.I.B. en 1981. En même temps, la défiance à l'égard de la monnaie s'est accentuée, conduisant à des sorties de capitaux privés et à de fortes pressions à la baisse sur le taux de change sur le marché libre tandis que la Banque nationale interve-

ningen van de betrokken sector in hun prijzen de toename van hun kosten niet kunnen incalculeren. Het verlies aan concurrentievermogen vond dan ook zijn weerslag in een uitholling van de rendabiliteit van de produktiesector waardoor het aanbod van producten verdween, ondernemingen hun deuren moesten sluiten, de investeringen achteruit liepen, met name die uit het buitenland, en de werkloosheid sterk toenam.

De overheid heeft gepoogd meer discipline in te voeren in het gedrag van de actoren via een beleid van stabiele nominale wisselkoers. Dit beleid bleek efficiënt om de prijsstijging af te remmen maar heeft de problemen van concurrentievermogen doen groeien door een grote appreciatie van de effectieve werkelijke wisselkoers in de loop van de 70er jaren en, vanaf het midden van de 70er jaren, een groeiend verschil tussen de rentevoet en het gemiddelde van de buitenlandse rentevoeten, waardoor de financiële lasten van ondernemingen en overheid zwaarder werden.

Om het hoofd te bieden aan de werkloosheid heeft de staat een beleid gevoerd van behoud van tewerkstelling en ondersteuning van de groei. Dit bracht een erg grote stijging van de overheidsuitgaven met zich, van 42,2 pct. van het B.B.P. in 1973 tot 57,5 pct. in 1981. De overheid heeft gepoogd op deze toestand te reageren door de verplichte heffingen te verhogen, met name de personenbelasting (in het bijzonder door de loonschalen niet te indexeren) en de vennootschapsbelasting maar ook de sociale bijdragen (grafiek 5). De verhoging van de belastingontvangsten volstond echter niet om een snelle teloorgang van de financiële toestand van het overheidsapparaat te vermijden; dit bleek uit de verhoging van het totale begrotingstekort, dat van 3,5 pct. in 1973 gestegen is tot 7,2 pct. in 1979 en 12,8 pct. in 1981, hetzij 7,9 punt boven het Europees gemiddelde (grafiek 6).

Als gevolg van de toename van deze financieringsbehoeften van de overheid ging de overheidsschuld snel stijgen en bereikte om en bij de 90 pct. van het B.B.P. in 1981 (tegenover 60 pct. in 1974). Tegelijk werden de rentelasten op de overheidsschuld alsmaar groter en vanaf 1978 verscheen een explosief zelfvoedend proces van de schuld door de renten die op die schuld verschuldigd zijn. Dit schadelijk raderwerk werd in België ge vulgariseerd als het «sneeuwbal»-effect van de rentelasten op de overheidsschuld. In 1981 was het gewicht van de renten op de overheidsschuld goed voor 8 pct. van het B.B.P., wat een van de hoogste was van de E.E.G.-lidstaten.

Gelijklopend met de teloorgang van de overheidsfinanciën werd het tekort op de betalingsbalans erger en bereikte 3,8 pct. van het B.B.P. in 1981. Tegelijk nam het wantrouwen toe tegenover de munt, waardoor privékapitaal het land uitging en een sterke neerwaartse druk ontstond op de wisselkoers op de vrije markt; de Nationale Bank kwam ondertussen

nait massivement sur le marché réglementé. A la fin de 1981, l'écart entre le franc sur le marché réglementé et celui sur le marché libre dépassait 12 p.c.

A l'évidence, un changement radical de politique économique était devenu inéluctable en raison de la gravité des déséquilibres profonds que l'économie belge avait atteints en 1981.

2. Les réponses de la politique économique

2.1. *Restauration de la compétitivité*

Dans une première étape, la priorité a été donnée au redressement de la compétitivité et de la rentabilité des entreprises, qui était devenu nécessaire pour enrayer le cercle vicieux dans lequel la Belgique était engagée au début des années 80, où la perte de compétitivité des entreprises, le déficit extérieur, le chômage et le déficit public s'alimentaient mutuellement. Pour restaurer la compétitivité extérieure, les autorités belges ont opté en février 1982 pour une dévaluation du franc belge au sein du système monétaire européen, accompagnée d'une suspension temporaire de l'indexation et d'un blocage des salaires réels. Cette politique a comporté un transfert des revenus du travail vers les entreprises, ce qui a conduit à abandonner temporairement deux options traditionnelles de la politique économique belge: la stabilité du taux de change et le caractère contractuel de la détermination des salaires.

L'intervention directe des pouvoirs publics dans le système de formation des salaires s'est atténuée progressivement avec l'amélioration de la compétitivité des entreprises. Le mécanisme de l'indexation des salaires a été rétabli à partir de septembre 1983, tandis que les salaires réels sont restés gelés jusqu'en 1986. Cette année-là, la liberté de négociation des salaires a été renouée par l'accord interprofessionnel.

Conscient que le maintien de la compétitivité restait une priorité politique et sociale constante pour un pays comme la Belgique et soucieux de maintenir cette liberté de négociation, le gouvernement a adopté en janvier 1989 une *loi de sauvegarde de la compétitivité* définissant un ensemble d'indicateurs de coûts, incluant non seulement les coûts salariaux, mais aussi les coûts énergétiques, les coûts financiers, ainsi que la capacité des entreprises à mettre au point de nouveaux produits et de pénétrer de nouveaux marchés. Cette loi invite les partenaires sociaux à utiliser ces indicateurs de coûts comme référence pour leurs négociations salariales et définit les conditions dans lesquelles le gouvernement peut éventuellement intervenir pour assurer la sauvegarde de la compétitivité.

2.2. *Assainissement des finances publiques*

L'assainissement des finances publiques a été un deuxième pilier de la politique de redressement.

massaal tussenbeide op de officiële markt. Eind 1981 was het verschil tussen de frank op de officiële markt en op de vrije markt opgelopen tot 12 pct.

Een radicale verandering in het economisch beleid was uiteraard onafwendbaar geworden omwille van de ernst van de onevenwichtigheden die de Belgische economie in 1981 bereikt had.

2. De antwoorden van het economisch beleid

2.1. *Herstel van de concurrentiekracht*

In een eerste fase werd voorrang gegeven aan het herstel van het concurrentievermogen en de rendabiliteit van de ondernemingen; dit was noodzakelijk geworden om de vicieuze cirkel te breken waarin België was terechtgekomen in het begin van de 80er jaren, toen het verlies aan concurrentiekracht van de ondernemingen, het buitenlands tekort, de werkloosheid en het overheidstekort elkaar wederzijds voedden. Om de concurrentiekracht met het buitenland te herstellen koos de Belgische overheid in februari 1982 voor een devaluatie van de Belgische frank binnen het Europees muntstelsel, met daarbij een tijdelijke opschorting van de indexering en een reële loonstop. Dit beleid hield een overdracht in van de inkomens uit arbeid naar de bedrijven. Dit heeft ertoe geleid dat tijdelijk twee traditionele opties van het Belgisch economisch beleid werden opgegeven: de stabiliteit van de wisselkoers en de contractuele aard van de loonvorming.

De rechtstreekse tussenkomst van de overheid in het loonvormingsproces is geleidelijk verzwakt als gevolg van de verbetering van de concurrentiekracht van de ondernemingen. Het indexeringsmechanisme van de lonen werd opnieuw ingevoerd vanaf september 1983, terwijl de reële lonen bevroren bleven tot in 1986. Dat jaar werd opnieuw aangeknoopt met de vrijheid van loononderhandeling door het interprofessioneel akkoord.

De regering was er zich van bewust dat het behoud van de concurrentiekracht een blijvende politieke en sociale prioriteit is voor een land als België, en vanuit de zorg deze onderhandelingsvrijheid te behouden nam ze daarom in januari 1989 een *wet op de vrijwaring van het concurrentievermogen* aan; daarin wordt een geheel van indicatoren en kosten bepaald, waarin niet alleen de loonkosten zijn begrepen, maar ook de kosten voor energie, de financieringskosten en het vermogen van de ondernemingen om nieuwe producten op punt te stellen en tot nieuwe markten door te dringen. Deze wet zet de sociale partners ertoe aan deze kostenindicatoren te gebruiken als referentie voor hun loononderhandelingen en legt de voorwaarden vast waarop de regering eventueel kan ingrijpen om er zeker van te zijn dat het concurrentievermogen vrijwaard is.

2.2. *Sanering van de overheidsfinanciën*

De sanering van de overheidsfinanciën was een tweede pijler van het herstelbeleid. De eerste doelstel-

L'objectif premier de cet effort visait à contribuer au rééquilibrage de la balance des paiements par une politique budgétaire sévère visant à freiner la demande intérieure.

L'infléchissement des dépenses publiques a été obtenu par des économies réalisées sur les investissements publics et les dépenses en achats de biens et services, une stabilisation de la masse des traitements dans les administrations et un infléchissement de la croissance des transferts sociaux. Du côté des recettes, les cotisations de la sécurité sociale ont été relevées, principalement à la suite du «déplafonnement», et la fiscalité sur les revenus de remplacement a été alourdie.

Avec le rétablissement particulièrement rapide du compte extérieur, le redressement des finances publiques a été placé au centre de l'action gouvernementale à partir de 1984. Un premier programme de grande ampleur a été décidé en 1984, prévoyant notamment l'instauration d'un prélèvement exceptionnel de 2 p.c. sur les salaires et les revenus de transfert pour chacune des années 1984-1985-1986, et un ensemble de mesures de réduction des dépenses publiques dans tous les secteurs. Un nouveau plan d'assainissement a été décidé en mai 1986, tendant à renforcer la maîtrise des dépenses publiques, avec la suppression pure et simple de certaines d'entre elles ou le transfert de leur charge à d'autres agents économiques.

Des mesures fiscales en 1986, suivies par une réforme globale en 1988, ont réduit la pression de la fiscalité directe sur les personnes physiques de manière à ramener celle-ci à un niveau plus proche de la moyenne européenne.

En dépit de la diminution du besoin net de financement des pouvoirs publics de 10,9 p.c. du P.N.B. en 1982 à 7,0 p.c. en 1987, les conditions de stabilisation de la dette publique n'étaient pas encore réunies à la fin de 1987. C'est la raison pour laquelle le gouvernement a adopté en 1988 une «double norme», stipulant que les dépenses hors charges d'intérêt de l'Etat national n'augmentent pas plus vite que l'inflation et que le déficit nominal ne peut jamais être supérieur à celui de l'année précédente.

2.3. Autres aspects de la politique de redressement

A partir du milieu des années 80, le rétablissement de la compétitivité des entreprises et les progrès accomplis dans l'assainissement des finances publiques ont créé les conditions nécessaires pour un renforcement de la politique de change et pour une modernisation des marchés financiers et monétaires. Celles-ci ont contribué à leur tour à la sauvegarde de la compétitivité et donc au maintien des conditions d'une croissance suffisante pour la continuation de l'assainissement budgétaire.

Politique de change

Dans un premier temps, les autorités monétaires du pays ont réagi à l'amélioration de la performance de

ling van deze inspanning was bij te dragen tot het herstel van het evenwicht op de betalingsbalans door een streng begrotingsbeleid te voeren dat was afgestemd op de afremming van de binnenlandse vraag.

De ombuiging van de overheidsuitgaven werd bereikt door besparingen op de overheidsinvesteringen en de uitgaven voor aankoop van goederen en diensten, een stabilisering van de loonmassa in het overheidsapparaat en een ombuiging van de groei van de sociale transfers. Aan de inkomstenzijde werden de bijdragen in de sociale zekerheid verhoogd, voornamelijk als gevolg van de «deplafonnering», en werd de belasting op de vervangingsinkomens verzaard.

De betalingsbalans herstelde bijzonder snel zodat het herstel van de overheidsfinanciën vanaf 1984 het middelpunt werd van het regeringsbeleid. Een eerste programma van grote omvang werd uitgestippeld in 1984 waarin met name beslist werd een uitzonderlijke heffing van 2 pct. in te voeren op de wedden en transferinkomens voor elk van de jaren 1984-1985-1986 en een geheel van maatregelen te nemen om de overheidsuitgaven in alle sectoren te verminderen. Een nieuw saneringsprogramma werd uitgestippeld in mei 1986 waarbij getracht werd de beheersing van de overheidsuitgaven te versterken door sommige ervan eenvoudig af te schaffen of de last ervan over te dragen op andere economische actoren.

Belastingmaatregelen in 1986 gevolgd door een belastinghervorming in 1988 hadden tot doel de druk van de directe belastingen op natuurlijke personen te verlichten om die druk dichterbij te brengen bij het peil van wat op Europees vlak werd vastgesteld.

Ondanks de vermindering van de netto financieringsbehoefte van de overheid van 10,9 pct. van het B.N.P. in 1982 tot 7 pct. in 1987 waren eind 1987 de voorwaarden nog niet aanwezig om de overheidsschuld te stabiliseren. Daarom voerde de regering in 1988 een «dubbele norm» in, waarbij bepaald werd dat de uitgaven buiten rentelasten van de nationale overheid niet vlugger stegen dan de inflatie en dat het nominaal tekort nooit hoger mag zijn dan dat van het voorgaande jaar.

2.3. Andere aspecten van het herstelbeleid

Vanaf het midden van de 80er jaren hebben het herstel van de concurrentiekracht van de ondernemingen en de vooruitgang inzake sanering van de overheidsfinanciën de voorwaarden geschapen die nodig zijn om het wisselkoersbeleid te versterken en de financiële en monetaire markten te moderniseren. Deze hebben op hun beurt bijgedragen tot de vrijwaring van het concurrentievermogen en dus tot het behoud van de voorwaarden voor een voldoende groei om de begrotingssanering verder te zetten.

Wisselkoersbeleid

In een eerste periode heeft de monetaire overheid van het land op de verbetering van de Belgische pres-

la Belgique en matière d'inflation et d'opérations courantes avec l'étranger en adoptant une politique de raffermissement graduel du franc belge au sein du S.M.E., qui devait permettre de conforter le succès de la stratégie de redressement, notamment grâce à son effet stabilisateur sur les prix. Cette politique fut poursuivie jusqu'au mois de mai 1990, au moment où la Belgique s'est engagée formellement à lier fermement le franc aux monnaies les plus fortes du S.M.E., en l'occurrence au mark allemand et au florin néerlandais.

Le choix explicite pour une politique de monnaie forte a été rendu possible grâce au redressement de la performance relative de l'économie belge. Dans la mesure où cette décision anticipe la phase finale de l'union économique et monétaire européenne, elle vise notamment à placer la Belgique dans le groupe des pays de la Communauté européenne qui seront les premiers à adopter la monnaie unique.

D'un point de vue macro-économique, les avantages attendus de la décision devaient se manifester par un effet stabilisateur sur les prix, une amélioration du volet « opérations en capital » de la balance des paiements et une réduction du différentiel d'intérêt, de nature à faciliter la stabilisation budgétaire.

Réformes des marchés financiers et monétaires

En parallèle avec la politique de redressement de la compétitivité et des finances publiques, les pouvoirs publics se sont attachés à rendre les marchés financiers et monétaires plus compétitifs, et à mener une politique de gestion de la dette plus active et plus dynamique, destinée à réduire les charges d'intérêt et à contribuer ainsi à l'assainissement des finances publiques.

Les mesures qui ont été prises sont de deux natures. D'une part, deux mesures de type macro-économique ont été prises au printemps de 1990 en vue d'améliorer l'attrait général des placements en franc belge: la suppression du double marché des changes et la réduction du précompte mobilier de 25 p.c. à 10 p.c. pour les revenus d'intérêt sur nouveaux titres. D'autre part, des mesures de type micro-économique ou structurel ont été mises en œuvre en vue d'améliorer le fonctionnement des marchés financiers (liquidité, transparence, ...), d'introduire de nouveaux instruments (e.a. S.I.C.A.V. de droit belge), et de moderniser les marchés pour les instruments de la dette publique (obligations linéaires, réforme des certificats de trésorerie, ...).

Les économies que ces mesures procurent en termes de charges de la dette publique proviennent de deux types d'effets: d'une part, des effets de taux d'intérêt, reflétant la diminution de l'écart entre les conditions consenties par l'Etat et celles consenties par les autres débiteurs dans le marché belge, et d'autre part, des

raties inzake inflatie en courante verrichtingen met het buitenland gereageerd door een beleid te voeren waarbij de Belgische frank binnen het E.M.S. geleidelijk versterkt werd; dit beleid moest het mogelijk maken het succes van de herstelstrategie te bevestigen, met name dankzij het stabiliserend effect ervan op de prijzen. Dit beleid werd voortgezet tot in mei 1990 toen België zich er formeel toe verbond de frank te binden aan de sterkste munten uit het E.M.S., in dit geval de Duitse mark en de Nederlandse gulden.

De uitdrukkelijke keuze voor een sterk muntbeleid was mogelijk gemaakt dankzij het herstel van het prestatievermogen van het Belgisch bedrijfsleven. In de mate waarin deze beslissing vooruit loopt op de eindfase van de Europese economische en monetaire unie, beoogt ze met name België te plaatsen in de groep van lidstaten van de E.G. die de eerste zullen zijn om de eenheidsmunt toe te passen.

Macro-economisch gezien moesten de verwachte voordelen van de beslissing zich uiten in een stabiliserend effect op de prijzen, een verbetering van de rubriek « kapitaalsverrichtingen » van de betalingsbalans en een vermindering van het renteververschil, wat van aard is om de begrotingstoestand gemakkelijker te stabiliseren.

Hervorming van de financiële en monetaire markten

Parallel met het herstelbeleid van de concurrentiekracht en de overheidsfinanciën heeft de overheid zich ertoe verbonden de financiële en monetaire markten concurrentiëler te maken en een actiever en dynamischer beleid inzake schuldbeheer te voeren bedoeld om de rentelasten te verminderen en aldus bij te dragen tot de sanering van de overheidsfinanciën.

De maatregelen die genomen werden zijn van tweeërlei aard. Enerzijds werden twee maatregelen van macro-economische aard genomen in de lente van 1990 om de algemene aantrekkingskracht van beleggingen in Belgische frank te verbeteren: de afschaffing van de dubbele wisselmarkt en de vermindering van de roerende voorheffing van 25 pct. tot 10 pct. voor de rente op nieuwe effecten. Anderzijds werden maatregelen ten uitvoer gelegd van micro-economische of structurele aard om de werking van de financiële markten te verbeteren (liquiditeit, transparantie, ...) en nieuwe instrumenten in te voeren (onder meer de Bevek naar Belgisch recht), en de markten voor de instrumenten van de overheidsschuld (lineaire obligaties, hervorming van de schatkistcertificaten, ...) te moderniseren.

De besparingen die deze maatregelen in termen van lasten van de overheidsschuld opleveren hebben een tweevoudige oorsprong. Enerzijds een rentevoetefect dat de vermindering weerspiegelt van het verschil tussen de voorwaarden toegekend door de Staat en deze toegekend door andere geldschietters op de Belgi-

économies de commissions à l'émission des emprunts à long terme. Par ailleurs, la réforme des marchés financiers a contribué à allonger la durée moyenne de la dette, et ainsi à réduire la sensibilité du budget de la dette aux variations des taux de marché et à renforcer la stabilité financière de l'Etat.

Ces réformes sont allées de pair avec une réforme du mode opératoire de la politique monétaire. Celle-ci a permis une harmonisation des instruments de la politique monétaire de la Banque nationale par rapport à ses principales conseurs européennes, et l'exclusion de tout financement monétaire du Trésor auprès de la B.N.B., à l'exception d'une facilité de caisse limitée.

3. Les résultats obtenus

3.1. *Le carré magique*

Il est d'usage, lorsque l'on veut décrire l'évolution économique d'un pays, de parcourir les éléments constituant le « carré magique », c'est-à-dire les quatre objectifs que toute politique économique doit avoir en point de mire, l'équilibre de la balance des paiements, la stabilité des prix et des coûts, une croissance soutenue et durable et un plein et meilleur emploi des ressources humaines.

Balance des paiements

Sur l'ensemble de la période considérée, l'amélioration de la balance des paiements a été ininterrompue entre 1982 et 1986. Après les lourds déficits de la période 1979-82, le compte des opérations courantes est revenu progressivement à l'équilibre, puis a dégagé des surplus importants à partir de 1986 (graphique 9). Le retour à l'équilibre a tenu, dans une large mesure, à la croissance limitée des importations dans un contexte de croissance lente et à la bonne performance des exportations de la Belgique, en grande partie expliquée par l'amélioration de la compétitivité de ses entreprises et produits. A cet égard, l'analyse des principaux indicateurs disponibles montre que depuis le milieu des années 80, la position compétitive de la Belgique s'est renforcée par rapport à celle de ses principaux partenaires européens.

La stabilisation de l'excédent courant après 1986 a résulté, en partie, du fait de la très bonne tenue des producteurs belges sur les marchés extérieurs; elle reflète également l'augmentation de l'épargne brute du secteur privé (graphique 12). D'un déficit relatif nettement plus important que celui de la Communauté européenne au début des années 80, la Belgique est passée graduellement à un surplus plus élevé, dont le niveau est resté ensuite à peu près stable, alors que celui de la C.E.E. disparaissait progressivement.

En 1990, pour la première fois, des entrées nettes de capitaux privés à long terme se sont substituées aux

sche markt, anderzijds besparingen op de commissielonen voor de uitgifte van lange termijnleningen. De hervorming van de financiële markten heeft ertoe bijgedragen de gemiddelde looptijd van de korte termijnschuld te verlengen, en aldus de gevoeligheid van de schuldbegroting voor schommelingen van de marktrentevoeten te verminderen en de financiële stabiliteit van de Staat te verstevigen.

Deze hervormingen gingen gepaard met een hervorming van de manier waarop de geldpolitiek wordt gevoerd. Daardoor werd een harmonisatie mogelijk van de instrumenten van de geldpolitiek van de Nationale Bank in vergelijking tot haar voornaamste Europese evenknieën en kon elke monetaire financiering van de Schatkist bij de N.B.B. uitgesloten worden, met uitzondering van een beperkte kasfaciliteit.

3. De behaalde resultaten

3.1. *Het Magisch Vierkant*

Wanneer men de economische ontwikkeling van een land wil beschrijven is het de gewoonte de elementen te doorlopen die het « magisch vierkant » vormen, d.w.z. de vier doelstellingen die elk economisch beleid moet nastreven: het evenwicht van de betalingsbalans, de stabiliteit van prijzen en kosten, een volgehouden en blijvende groei en een volledige en betere tewerkstelling van het menselijk potentieel.

Betalingsbalans

Over de gehele beschouwde periode werd de verbetering van de betalingsbalans ononderbroken voortgezet tussen 1982 en 1986. Na de zware tekorten van de periode 1979-82 is de rekening van de lopende verrichtingen geleidelijk weer in evenwicht gekomen, waarna grote overschotten ontstonden vanaf 1986 (grafiek 9). Het herstel van het evenwicht is in grote mate te danken aan de beperkte groei van de invoer tegen een achtergrond van trage groei en aan de goede uitvoerprestaties van België, wat grotendeels verklaard wordt door de verbetering van de concurrentiekracht van de ondernemingen en produkten. De analyse van de voornaamste beschikbare indicatoren toont in dit verband dat sinds het midden van de jaren 80 de concurrentiepositie van België versterkt is in vergelijking tot deze van zijn voornaamste Europese partners.

De stabilisatie van het lopende overschot na 1986 is gedeeltelijk voortgekomen uit het feit dat de Belgische industrie op de buitenlandse markten goed stand houdt; zij weerspiegelt ook de toename van het bruto spaartegoed van de particuliere sector (grafiek 12). Van een relatief duidelijk groter tekort dan dat van de Europese Gemeenschap begin de jaren 80 is België stapsgewijs geëvolueerd naar een hoger overschot, waarvan het peil nadien nagenoeg stabiel gebleven is, terwijl dat van de E.E.G. geleidelijk verdween.

In 1990 verving voor het eerst een netto privé-kapitaalimport op lange termijn de kapitaaluitvoer

sorties enregistrées jusqu'alors. Ce renversement a résulté de rapatriements liés à des réajustements de portefeuille des résidents qui ont réduit leurs placements en valeurs mobilières étrangères à la suite des décisions prises par les autorités au premier semestre — notamment la diminution du précompte mobilier et l'engagement de lier fermement le franc belge aux monnaies les plus fortes du S.M.E. Ces décisions ont continué d'influencer le comportement des placeurs résidents au cours de l'année 1991, qui a été également caractérisée par une hausse très importante des acquisitions nettes d'obligations en francs par des non-résidents. Cette évolution reflète pour la plus grande part le renforcement de l'image du franc et la modernisation des structures financières du pays. Les contraintes de financement qui pouvaient encore peser sur l'équilibre des paiements extérieurs se sont ainsi relâchées.

En résumé, la Belgique occupe actuellement une place enviable parmi les quelques pays qui dégagent un excédent persistant de la balance courante et des opérations en capital à long terme. La bonne santé du franc belge reflète la santé fondamentale de notre balance des paiements.

Coûts et inflation

Les résultats du programme de redressement en ce qui concerne l'évolution du prix des facteurs de production ont été remarquables. La dévaluation du franc belge et la politique rigoureuse de modération salariale ont contribué à une très forte réduction des coûts unitaires de main-d'œuvre par rapport à nos principaux partenaires.

On a aussi assisté à une baisse systématique des taux d'intérêt aussi bien en termes absolus qu'en terme de différentiel par rapport aux taux allemands. Ainsi, le différentiel des taux d'intérêt à court terme entre le FB et le DM, qui était encore d'environ 2 p.c. en mai 1990, a disparu (graphique 13). L'orientation prudente de la politique monétaire et la politique de renforcement de la position du franc belge expliquent en grande partie ce résultat. L'écart entre les taux belges et allemands à long terme a également diminué de plus de 2 p.c. au début de 1990 à environ 0,75 p.c. en fin d'année, et depuis lors, il fluctue autour de ce niveau. Ce différentiel encore relativement élevé peut s'expliquer par plusieurs facteurs, dont la liquidité moindre du marché belge par rapport au marché allemand, l'incidence du précompte mobilier, et enfin le niveau jugé élevé du déficit et de la dette belge.

L'inflation a également pu être maintenue sous contrôle tout au long des années 80. L'accroissement moyen des prix à la consommation en Belgique a toujours été inférieur à celui enregistré dans les autres pays de la C.E.E., et l'écart, qui s'était amenuisé en

die tot dan toe werd opgetekend. Deze ommekeer is voortgevloeid uit de terugkeer naar het eigen land verbonden aan porttefeuilleherschikkingen van inwoners die hun beleggingen in roerende waarden hebben verminderd ingevolge beslissingen die de overheid genomen heeft in het eerste semester — met name de daling van de roerende voorheffing en de verbintenis de Belgische frank stevig te koppelen aan de sterkste munten uit het E.M.S. Deze beslissingen hebben het gedrag van de beleggers in eigen land nog verder beïnvloed in de loop van 1991. Dat jaar stegen de netto aankopen van obligaties in frank door niet-inwoners ook. Deze ontwikkeling weerspiegelt grotendeels de versterking van het imago van de frank en van de modernisering van de financiële structuren van het land. De financieringsconstraints die nog op het evenwicht van de betalingsbalans wogen, werden aldus opgeheven.

Kortom, thans bekleedt België een benijdenswaardige plaats onder de enkele landen die een blijvend overschot optekenen op de lopende balans en op de kapitaalsverrichtingen op lange termijn. De goede gezondheid van de Belgische frank weerspiegelt de fundamentele gezondheid van onze betalingsbalans.

Kosten en inflatie

De resultaten van het herstelprogramma inzake prijzevolutie van de produktiefactoren waren merkwaardig. De devaluatie van de Belgische frank en het streng beleid van loonmatiging hebben ertoe bijgedragen de relatieve arbeidskosten per eenheid sterk te doen dalen in vergelijking met onze voornaamste handelspartners.

Wij hebben ook een systematische daling gekend van de rentevoeten zowel in absolute termen als in termen van verschil met de Duitse rentevoeten. Zo is het verschil tussen de rentevoeten op korte termijn van de BF en de DM, dat nog ongeveer 2 pct. bedroeg in mei 1990, verdwenen (grafiek 13). De voorzichtige oriëntatie van het muntbeleid en het beleid van versterking van de positie van de B.F. verklaren grotendeels dit resultaat. Het verschil tussen de Belgische en Duitse rentevoeten op lange termijn is ook gedaald met meer dan 2 pct. begin 1990 tot ongeveer 0,75 pct. tegen het einde van dat jaar; sindsdien schommelt het rond dit peil. Dit verschil dat nog relatief groot is, kan worden verklaard door verschillende factoren, waaronder de minder grote liquiditeit van de Belgische markt in vergelijking tot de Duitse markt, de weerslag van de roerende voorheffing en tenslotte het hoog geachte peil van het tekort en van de Belgische schuld.

De inflatie werd ook onder controle gehouden in de gehele loop van de jaren 80. De gemiddelde groei van de verbruiksprijzen in België is steeds lager geweest dan deze die werd opgetekend in de andere E.E.G.-landen en het verschil, dat in 1983 en 1984

1983 et 1984 sous l'effet de la dévaluation, a réaugmenté progressivement ensuite, pour atteindre un niveau élevé à partir de 1988 (graphique 10).

La Belgique est aujourd'hui dans le groupe des pays de la C.E.E. à faible taux d'inflation. Ceci constitue un résultat remarquable, qui montre bien que la baisse de l'inflation ne passe pas nécessairement par le renoncement à un système d'indexation automatique et totale des salaires. Au contraire, le mécanisme d'indexation a contribué à la baisse de l'inflation en Belgique au moment de l'amélioration des termes de l'échange au milieu des années 80. Ceci a permis, d'une part, de maintenir plus facilement l'équilibre économique et social, et d'autre part, de renforcer la réduction structurelle de l'inflation en éliminant le risque d'auto-alimentation de l'inflation par anticipations inflationnistes. En même temps, en faisant adopter la loi de sauvegarde de la compétitivité ainsi que les mécanismes de consultation qu'elle incorpore, le gouvernement a réussi à empêcher que des hausses de prix à l'importation ne se traduisent par un rythme d'inflation durablement plus élevé.

Croissance économique

Avant 1981, la croissance économique était soutenue essentiellement par l'augmentation de la consommation privée et les dépenses publiques, alors que les exportations nettes et les investissements du secteur privé stagnaient, voire diminuaient. Depuis, à l'inverse, les deux moteurs essentiels de la croissance ont été successivement les exportations nettes et les investissements privés. Néanmoins, entre 1982 et 1987, la contribution de ces deux sources de croissance a été insuffisante pour empêcher que les performances belges n'aient été inférieures à celles de la moyenne européenne. Ceci a été la conséquence inévitable de l'effort d'assainissement qui a exercé un effet déflationniste sur la demande intérieure: en moyenne, sur la période 1982-85, la croissance a stagné à 1,2 p.c., alors qu'elle progressait de 1,8 p.c. par an dans la C.E.E., et malgré un redressement à partir de 1986, un différentiel subsista jusqu'en 1987 (graphique 7).

Depuis 1988, la Belgique affiche un taux de croissance systématiquement supérieur à celui de la C.E.E., malgré une quasi-stagnation de la consommation publique et une forte diminution des investissements des pouvoirs publics. Cette croissance a surtout reposé sur les investissements des entreprises et le logement en 1988-90, et sur l'expansion des exportations en 1991.

Élément le plus significatif, le comportement des investissements des entreprises a connu une première phase de croissance de 1984 à 1987, avec un léger ralentissement cependant en 1985. En 1988 démarre une seconde phase, marquée par une très nette accélération de la croissance, qui a permis à la Belgique de

ingekrompen was als gevolg van de devaluatie, werd nadien geleidelijk opnieuw groter, om vanaf 1988 een hoog peil te bereiken (grafiek 10).

België behoort thans tot de groep E.E.G.-landen met een laag inflatiepeil. Dit is een merkwaardig resultaat, dat goed aantoont dat de inflatiedaling niet noodzakelijkerwijs gebeurt door af te zien van een automatisch en totaal indexeringsstelsel van de lonen. Integendeel, het indexeringsmechanisme heeft bijgedragen tot de inflatiedaling in België op het ogenblik van de verbetering van de ruilvoet midden de jaren 80. Daardoor kon enerzijds gemakkelijker het economisch en sociaal evenwicht worden behouden, en anderzijds kon de structurele daling van de inflatie verstevigd worden door het risico uit te schakelen dat de inflatie zichzelf zou voeden als gevolg van inflatieverwachtingen. Door een wet aan te nemen op de beveiliging van het concurrentievermogen en door de overlegmechanismen die erin vervat zijn, is de regering er tegelijk in geslaagd te beletten dat prijsstijgingen bij invoer leiden tot een duurzaam hoger inflatietempo.

Economische groei

Voor 1981 werd de economische groei voornamelijk ondersteund door de toename van het particulier verbruik en de overheidsuitgaven, terwijl de netto uitvoer en de investeringen in de particuliere sector stagneerden, en zelfs verminderden. Sindsdien zijn, omgekeerd, achtereenvolgens de netto uitvoer en de particuliere investeringen de twee voornaamste motoren van de groei geworden. Tussen 1982 en 1987 volstond de bijdrage van deze twee groeicomponenten evenwel niet om te beletten dat de Belgische resultaten onder het Europees gemiddelde bleven. Dit was het onvermijdelijke gevolg van de saneringsinspanning die een deflatoir effect heeft gehad op de binnenlandse vraag: over de periode 1982-85 is de groei gemiddeld gestagneerd op 1,2 pct. terwijl ze jaarlijks toenam met 1,8 pct. in de E.E.G.-landen, en ondanks een herstel vanaf 1986 bleef er een verschil bestaan tot in 1987 (grafiek 7).

Sinds 1988 vertoont België een groeipercentage dat systematisch hoger is dan dat van de E.E.G., ondanks een virtuele stagnatie van de overheidsconsumptie en een sterke daling van de overheidsinvesteringen. Deze groei berustte vooral op de bedrijfsinvesteringen en de bouw in 1989-90, en op de toename van de uitvoer in 1991.

Het meest betekenisvolle element was het gedrag van de bedrijfsinvesteringen; een eerste groeifase was er van 1984 tot 1987 terwijl er niettemin een vertraging was in 1985. In 1988 begon een tweede fase met een duidelijke groeiversnelling, waardoor België in 1989 het gemiddeld investeringspeil van zijn voor-

rattraper en 1989 le taux moyen d'investissement de ses principaux partenaires commerciaux (graphique 11). Rien d'étonnant lorsque l'on sait que, de 1984 à 1989, le volume de formation brute de capital dans l'industrie manufacturière a augmenté de 90 p.c. — soit un rythme annuel moyen de 13,8 p.c. L'évolution de la demande et le redressement de la rentabilité des entreprises expliquent en grande partie le net redressement des investissements au cours de cette période.

L'année 1991 a été marquée par un recul sensible de la croissance, qui est revenue de 3,4 p.c. en 1990 à 1,6 p.c. Cette évolution s'est inscrite dans le mouvement général de dégradation de la conjoncture internationale, qui s'est traduit par un net tassement de la consommation privée ainsi que des investissements privés. Seule l'expansion des exportations de biens et services, en grande partie imputable à la vigueur de la demande de biens émanant de l'Allemagne, a compensé la baisse de la demande intérieure.

Emploi et chômage

Avec le rétablissement de la croissance, l'emploi s'est sensiblement accru, et le chômage a baissé. Les créations nettes de nouveaux postes de travail ont été de l'ordre de 21 000 unités par an pendant les années 1985 à 1987, et d'environ 55 000 au cours des trois années suivantes.

L'accélération de la croissance économique n'explique qu'en partie cette évolution favorable de l'emploi dans le secteur privé: d'une part, le processus systématique de substitution d'activités intensives en travail vers des activités intensives en capital s'est ralenti grâce à la modération des coûts salariaux et grâce aux mesures d'accompagnement des restructurations des secteurs industriels en difficulté; d'autre part, le travail disponible a été réparti sur un plus grand nombre de personnes, notamment à cause de la croissance du travail à temps partiel. Les chiffres relevés en Belgique (environ 10 p.c. de l'emploi total) sont cependant encore nettement inférieurs à ceux atteints dans la plupart des pays industrialisés.

Globalement, l'évolution du chômage correspond à celle, inverse, de l'emploi. Ainsi, la Belgique est parvenue à réduire son taux de chômage plus rapidement que la plupart des autres pays de la C.E.E. entre 1983 et 1990 (graphique 8). Les progrès ont été particulièrement rapides de 1988 à 1990: le taux standardisé a reculé de 3,3 points, soit environ deux fois plus que pour l'ensemble des pays de la C.E.E.

En 1991, sous l'effet du fléchissement de l'activité économique, l'évolution du marché de l'emploi a été caractérisée par une perte de quelque 7 000 effectifs occupés, après six années de forte expansion. Dans ce contexte, même si le taux de chômage est inférieur à

naamste handelspartners kon inhalen (grafiek 11). Dit verbaast niet als men weet dat van 1984 tot 1989 het bruto volume aan kapitaalsvorming in de verwerkende nijverheid met 90 pct. gestegen is — hetzij een gemiddeld jaarlijks tempo van 13,8 pct. De ontwikkeling van de vraag en het rendabiliteitsherstel van de ondernemingen verklaren groten-deels het netto herstel van de investeringen in de loop van dezelfde periode.

In het jaar 1991 kende de groei een gevoelige terugval van 3,4 pct. in 1990 tot 1,6 pct. Deze ontwikkeling lag in de lijn van de algemene teloorgangsbeweging van de internationale conjunctuur. Dit vertaalde zich in een netto terugloop van het particulier verbruik en van de particuliere investeringen. De binnenlandse vraag werd enkel gecompenseerd door de toename van de uitvoer van goederen en diensten, wat groten-deels toe te schrijven is aan de sterkte van de vraag naar goederen uit Duitsland.

Werkgelegenheid en werkloosheid

Met het herstel van de groei nam de werkgelegenheid gevoelig toe en daalde de werkloosheid. Van 1985 tot 1987 werden jaarlijks netto 21 000 nieuwe banen geschapen, en ongeveer 55 000 in de loop van de drie volgende jaren.

De versnelling van de economische groei verklaart slechts ten dele deze gunstige evolutie van de werkgelegenheid in de particuliere sector: enerzijds is het systematisch proces van vervanging van arbeidsintensieve activiteiten door kapitaalsintensieve activiteiten vertraagd dankzij de matiging van de loonkost en de begeleidingsmaatregelen bij de herstructureringen van de industriële sectoren in moeilijkheden; anderzijds werd de beschikbare arbeid verdeeld over een groter aantal werknemers, met name door de toename van de deeltijdse arbeid. De cijfers die in België werden opgetekend (ongeveer 10 pct. van de totale werkgelegenheid) liggen evenwel nog duidelijk lager dan deze die bereikt worden in de meeste industrielanden.

In het algemeen komt de evolutie van de werkloosheid overeen met die van de werkgelegenheid, maar dan omgekeerd. Aldus is België er tussen 1983 en 1990 toe gekomen zijn werkloosheidspercentage sneller te verminderen dan de meeste E.E.G.-landen (grafiek 8). De vooruitgang was bijzonder snel van 1988 tot 1990: het standaardpercentage is gezakt met 3,3 punten, hetzij ongeveer twee maal zoveel als voor alle E.E.G.-landen samen.

In 1991 werd als gevolg van de neergang van de economische activiteit de ontwikkeling van de werkgelegenheid gekenmerkt door een verlies van zowat 7 000 banen, na zes jaar van forse uitbreiding. Tegen deze achtergrond blijft het werkloosheidspercentage, ook

celui de la Communauté européenne dans son ensemble depuis 1989, il reste une préoccupation majeure du gouvernement.

Conclusion

Si l'on se réfère à la synthèse des quatre indicateurs économiques qui constituent le carré magique, le redressement de la situation économique belge au cours des années 80 a été remarquable, surtout si on le juge dans la perspective de la convergence économique européenne. En somme, la Belgique est revenue, pour reprendre l'expression de l'O.C.D.E., dans « le peloton de tête ».

3.2. Les finances publiques

L'analyse des données essentielles de la politique budgétaire et fiscale depuis 1982 démontre clairement qu'au cours des années 80, la Belgique a fourni un effort considérable pour assainir la situation des finances publiques.

L'effort de redressement du solde budgétaire global aura porté sur quelque 7 points du P.N.B. au cours de la période 1982-89, soit l'un des plus marqués enregistrés par les pays de la C.E.E. (graphique 14). En 1990, la Belgique a été l'un des rares pays de la C.E.E. qui est parvenu à réduire davantage son solde net à financer, et ceci malgré une hausse sensible des taux d'intérêt moyens, qui ont alourdi les charges du service de la dette. L'écart entre les besoins nets de financement des pouvoirs publics belges et ceux enregistrés en moyenne dans la C.E.E. a ainsi baissé en-dessous de la barre des 2 points du P.N.B. en 1990. Cette amélioration relative a été réalisée en dépit de l'effort important des autres pays européens dans le domaine budgétaire.

Présent depuis la fin des années 70, l'effet « boule de neige » a pu être arrêté pour la première fois en 1989, et il n'a pas resurgi en 1990, en dépit de l'affaiblissement de la croissance nominale du P.N.B. Seul un nouvel et sensible accroissement de l'excédent du solde primaire a permis d'alléger le poids de la dette. Exprimée par rapport au P.N.B., celle-ci a atteint 121 p.c. en 1990, contre 124 p.c. en 1988 (graphique 16).

La caractéristique la plus marquante de toute la période 1982-90 a été la diminution drastique des dépenses publiques hors charges d'intérêt, qui a été plus importante que dans tous les pays de la C.E.E., à l'exception de l'Irlande. La part de ces dépenses dans le P.N.B. a ainsi été ramené de quelque 51,8 p.c. du P.N.B. en 1981 à environ 40,6 p.c., soit un niveau très proche de celui enregistré dans les pays de la C.E.E. (graphique 15).

Cette évolution s'est reflétée dans une forte amélioration du solde primaire (+10,6 p.c. du P.N.B.), qui a

al is het lager dan dat van de hele Europese Gemeenschap sinds 1989, een hoofdbekommernis van de regering.

Besluit

De samenvatting van de vier economische indicatoren die het magisch vierkant vormen, toont aan dat het herstel van de Belgische economische toestand in de loop van de jaren 80 merkwaardig is geweest, vooral in het vooruitzicht van de Europese economische convergentie. Om de uitdrukking van de O.E.S.O. te gebruiken, is België opnieuw tot de « koplopers » gaan behoren.

3.2. De overheidsfinanciën

De analyse van de voornaamste gegevens van het begrotings- en fiscaal beleid sinds 1982 toont duidelijk aan dat België in de loop van de jaren 80 een aanzienlijke inspanning heeft geleverd om de toestand van de overheidsfinanciën te saneren.

De inspanning om het totaal begrotingssaldo te herstellen sloeg op 7 punt van het B.N.P. in de loop van de periode 1982-89, wat een van de meest uitgesproken is die in de E.E.G.-landen werd genoteerd (grafiek 14). In 1990 was België een van de zeldzame E.E.G.-landen dat erin geslaagd is zijn netto te financieren saldo te verminderen en dit ondanks een gevoelige stijging van de gemiddelde rentevoeten, die de lasten voor schuldendienst hebben verzwaaard. Het verschil tussen de netto financieringsbehoeften van de Belgische overheid en deze die gemiddeld werden genoteerd in de E.E.G. is aldus gekrompen om nog maar 2 punt van het B.N.P. te bedragen in 1990. Deze relatieve verbetering werd verwezenlijkt in weerwil van de grote inspanning van de andere Europese landen op het vlak van de begroting.

Het « sneeuwbal »-effect, dat speelde sinds het einde van de jaren 70, kon voor het eerst gestopt worden in 1989 en in 1990 is het niet opnieuw opgedoken, ondanks de verzwakking van de nominale groei van het B.N.P. Enkel een nieuwe en gevoelige groei van het overschot op het primair saldo kon het gewicht van de schuld verlichten. In vergelijking met het B.N.P. bereikte deze schuld 121 pct. in 1990, tegenover 124 pct. in 1988 (grafiek 16).

Het meest markante kenmerk van de hele periode 1982-90 was de drastische vermindering van de overheidsuitgaven buiten rentelasten: deze was groter dan in alle E.E.G.-landen, met uitzondering van Ierland. Het aandeel van deze uitgaven in het B.N.P. werd aldus teruggebracht van 51,8 pct. van het B.N.P. in 1981 tot 40,6 pct., hetzij op een peil dicht bij dat van de EG-landen (grafiek 15).

Deze ontwikkeling wordt weerspiegeld in een forse verbetering van het primair saldo (+10,6 pct.

atteint en 1990 le niveau le plus élevé parmi les pays de la C.E.E., après celui du Danemark. Ce résultat a été réalisé malgré une réduction de la pression fiscale et parafiscale à la suite de réformes fiscales successives et du glissement dans la structure des revenus au profit de catégories de revenus moins imposées, ainsi que de mesures sociales ciblées sur les populations plus vulnérables. Ainsi, la part des recettes fiscales dans le P.N.B. a diminué de 3,6 points du P.N.B. entre 1985 et 1990 (graphique 17). En dépit de cette réduction, la charge fiscale totale, y compris les cotisations sociales, demeure plus élevée en Belgique que dans la moyenne des pays de la C.E.E. (45,8 p.c. du P.N.B. par rapport à 41,2 p.c.).

L'année 1991 a été marquée, en revanche, par un renversement du processus d'assainissement des finances publiques, en cours depuis 1982. L'effet « boule de neige » d'auto-alimentation de la dette par les charges d'intérêt est en effet réapparu à cause du net ralentissement conjoncturel et de la contraction du surplus primaire attribuable, pour l'essentiel, à la forte croissance des dépenses de chômage, de pensions, et de soins de santé, ainsi qu'à l'augmentation de la contribution de la Belgique au financement des Communautés européennes. Au total, le besoin net de financement de l'ensemble des pouvoirs publics est remonté de 5,5 p.c. en 1990 à 6,3 p.c. en 1991.

Bien que l'assainissement réalisé à ce jour ait été important, il n'en reste pas moins vrai que la situation des finances publiques reste préoccupante, notamment à la suite de la détérioration survenue en 1991. Le déficit budgétaire global — celui-là qui tient compte des charges d'intérêt — demeure élevé, ainsi que le niveau de la dette publique et des charges d'intérêt qui en découlent (graphiques 18 et 19). Dans ces conditions, le gouvernement a choisi comme objectif principal de sa politique économique la poursuite de la réduction du déficit budgétaire.

4. Conclusion

Les performances de l'économie belge sont remarquables à bien des égards. S'agissant du niveau du taux de change, des taux d'intérêt et de l'inflation, la Belgique a déjà largement atteint le degré de convergence exigé par le Traité de l'Union européenne pour qu'un Etat membre de la Communauté puisse participer à l'Union économique et monétaire, dès sa création. Par contre, en matière de finances publiques, la Belgique se situe bien en dehors des critères évoqués par le Traité. L'objectif du Gouvernement est précisément de réaliser également la convergence dans ce domaine.

La partie II de cette note s'attache à présenter les principes de base qui doivent présider à la poursuite de l'assainissement budgétaire dans les années à venir.

van het B.N.P.), dat in 1990 het hoogste peil bereikt heeft van de E.E.G., na dat van Denemarken en Ierland. Dit resultaat werd behaald ondanks een vermindering van de fiscale en parafiscale druk ingevolge opeenvolgende belastinghervormingen, en de verschuiving in de inkomensstructuur in het voordeel van minder belaste inkomenscategorieën, alsmede ingevolge sociale maatregelen voor de meer kwetsbare bevolkingslagen. Aldus is het aandeel van de belastingontvangsten in het B.N.P. met 3,6 punt B.N.P. gedaald tussen 1985 en 1990 (grafiek 17). In weerwil van deze verlaging blijft de totale belastingdruk, met inbegrip van de sociale bijdragen, hoger in België dan het E.E.G.-gemiddelde (45,8 pct. van het B.N.P. tegenover 41,2 pct.).

In 1991 echter hebben we een omkering gekend van het saneringsproces van de overheidsfinanciën dat sinds 1982 loopt. Het « sneeuwbal »-effect van zelfvoeding van de schuld door de rentelasten stak inderdaad opnieuw de kop op omwille van de netto vertraging van de conjunctuur en de inkrimping van het primair saldo wat in hoofdzaak kan worden toegeschreven aan de sterke groei van de uitgaven in de werkloosheid, de pensioenen en de gezondheidsverstrekkingen, alsook aan de verhoging van België's bijdrage tot de financiering van de Europese Gemeenschappen. In het totaal is de netto financieringsbehoefte van alle overheden samen opgelopen van 5,5 pct. in 1990 tot 6,3 pct. in 1991.

Hoewel de sanering die tot stand kwam in de loop van de jaren 80 aanzienlijk was, blijft het niettemin waar dat de toestand van de overheidsfinanciën zorgwekkend blijft, met name als gevolg van de verslechtering die opgetreden is in 1991. Het totale begrotingstekort — met inbegrip van de rentelasten — blijft hoog, net als het peil van de overheidsschuld en de rentelasten die eruit voortvloeien (grafieken 18 en 19). Onder deze voorwaarden heeft de regering als voornaamste doelstelling van haar economisch beleid gekozen voor de voortzetting van de vermindering van het begrotingstekort.

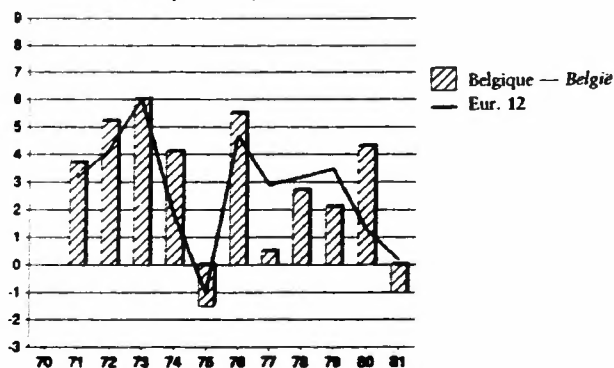
4. Besluit

In vele opzichten zijn de prestaties van het Belgisch bedrijfsleven merkwaardig. Als het nu gaat om het peil van de wisselkoersen, de rentevoeten en de inflatie, heeft België reeds ruimschoots de convergentiegraad bereikt die vereist is door het Verdrag van de Europese Unie opdat een Lidstaat van de Europese Gemeenschap kan deelnemen aan de Economische en Monetaire Unie, vanaf de oprichting ervan. Inzake overheidsfinanciën daarentegen valt België buiten de criteria van het Verdrag. De doelstelling van de Regering is juist ook op dat gebied convergentie te scheppen.

Deel II van deze nota wil vooreerst de voornaamste redenen geven waarom de begrotingssanering moet worden voortgezet.

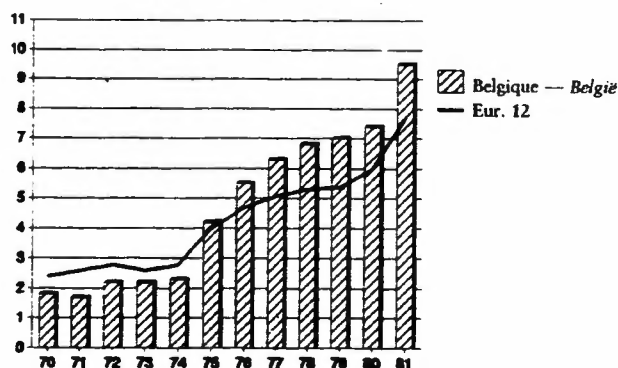
Graphique n° 1 — Grafiek nr. 1

Taux de croissance du P.I.B.
Groeipercantage van het B.B.P.
En p.c. — In pct.



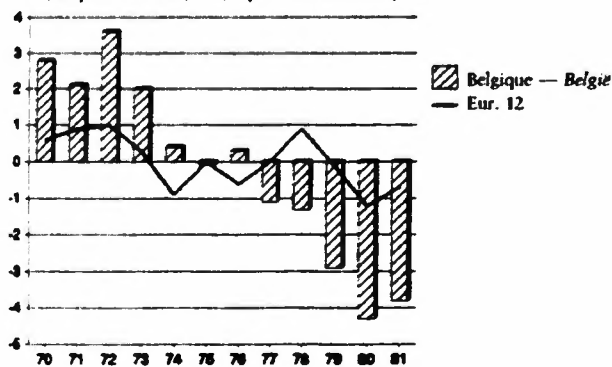
Graphique n° 2 — Grafiek nr. 2

Taux de chômage
Werkloosheidspercentage
En p.c. — In pct.



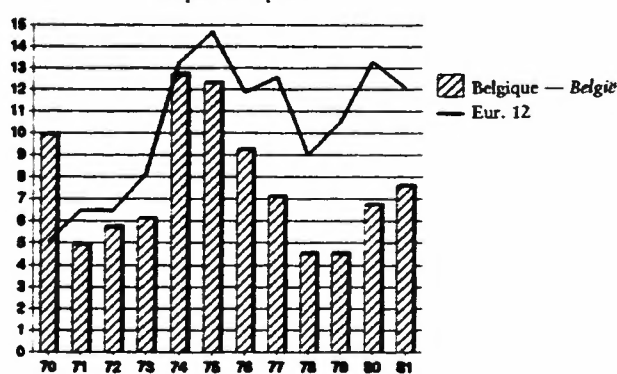
Graphique n° 3 — Grafiek nr. 3

Balance des transactions courantes
Balans van de lopende verrichtingen
(En p.c. du P.I.B.) — (In pct. van het B.B.P.)



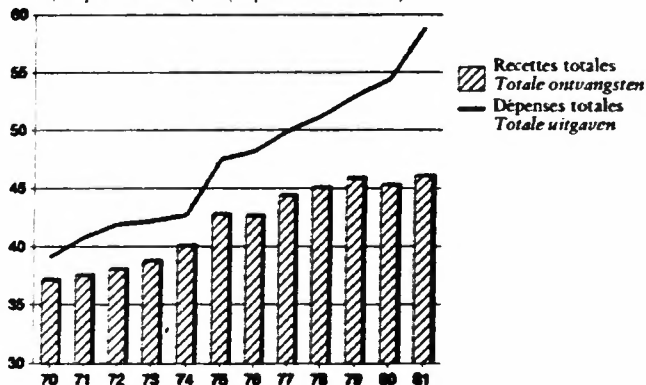
Graphique n° 4 — Grafiek nr. 4

Taux d'inflation
Inflatie percentage
En p.c. — In pct.



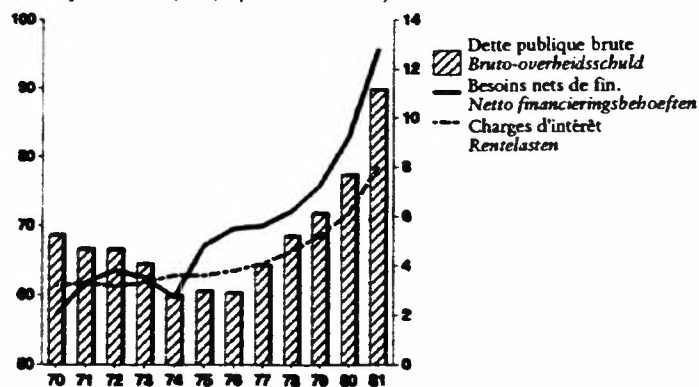
Graphique n° 5 — Grafiek nr. 5

Recettes et dépenses totales
Totale ontvangsten en uitgaven
(En p.c. du P.I.B.) — (In pct. van het B.B.P.)

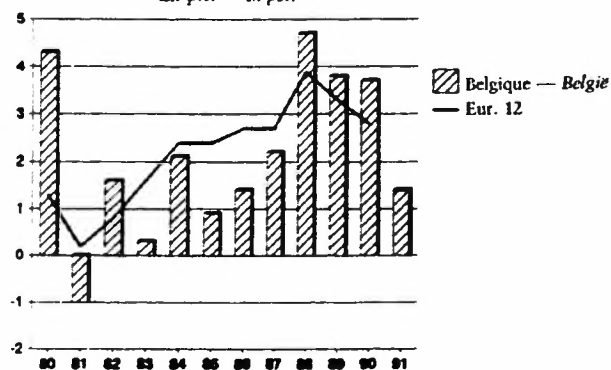


Graphique n° 6 — Grafiek nr. 6

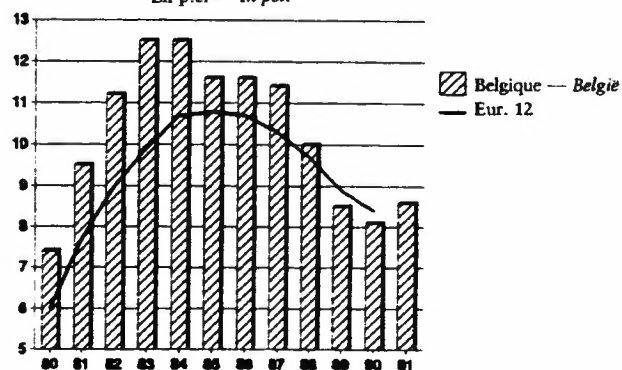
Evolution de la dette
Evolutie van de schuld
(En p.c. du P.I.B.) — (In pct. van het B.B.P.)



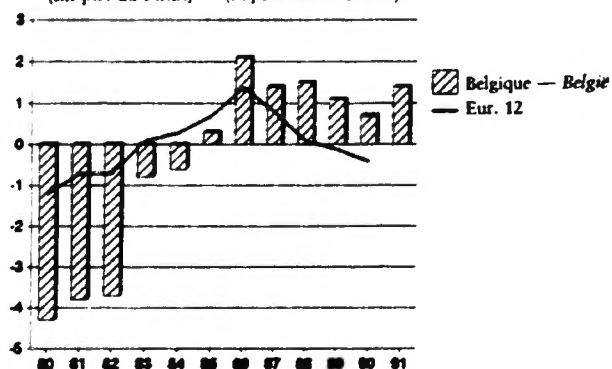
Graphique n° 7 — Grafiek nr. 7

Taux de croissance du P.I.B.
Groeipercentage van het B.B.P.
En p.c. — in pct.

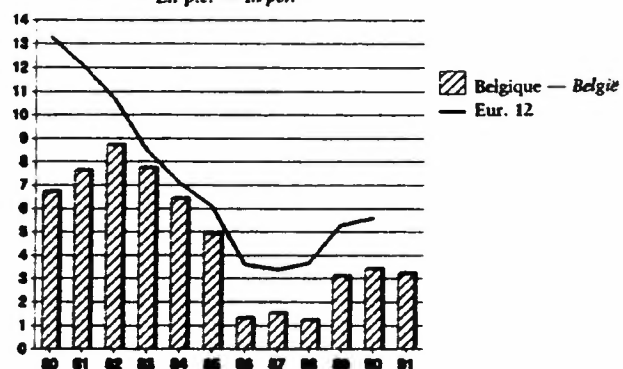
Graphique n° 8 — Grafiek nr. 8

Taux de chômage
Werkloosheidspercentage
En p.c. — in pct.

Graphique n° 9 — Grafiek nr. 9

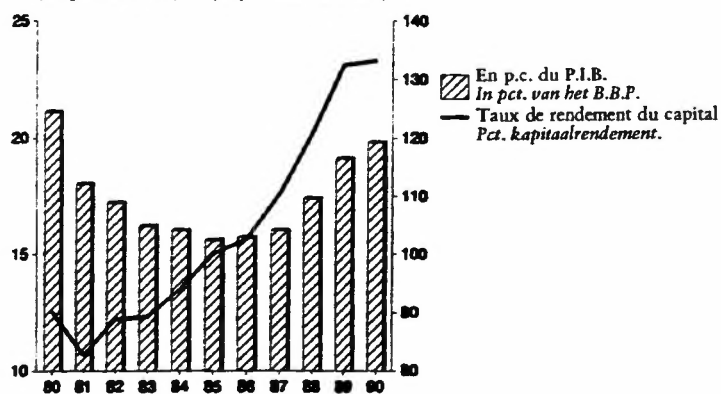
Balance des transactions courantes
Balans van de lopende verrichtingen
(En p.c. du P.I.B.) — (in pct. van het B.B.P.)

Graphique n° 10 — Grafiek nr. 10

Taux d'inflation
Inflatie percentage
En p.c. — in pct.

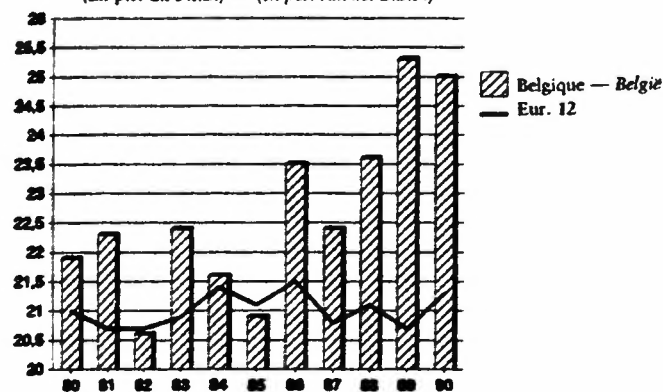
Graphique n° 11 — *Grafiek nr. 11*

Taux d'investissement
Investeringspercentage
(En p.c. du P.I.B.) — (In pct. van het B.B.P.)



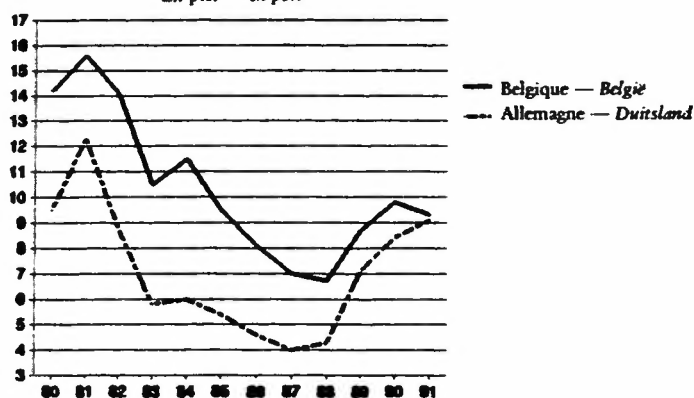
Graphique n° 12 — *Grafiek nr. 12*

Taux d'épargne
Spaarpercentage
(A l'exclusion du secteur public). — (Met uitsluiting van de openbare sector)
(En p.c. du P.I.B.) — (In pct. van het B.B.P.)



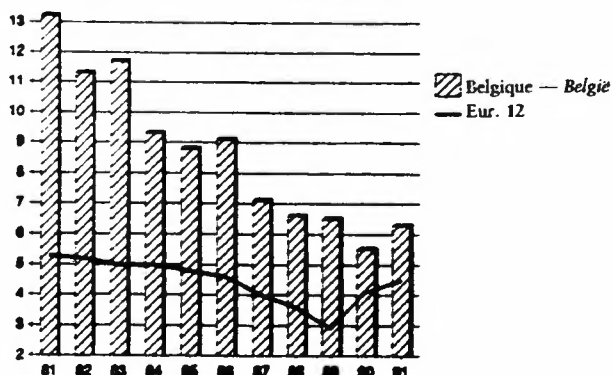
Graphique n° 13 — *Grafiek nr. 13*

Taux d'intérêt à court terme
Rentevoet op korte termijn
En p.c. — In pct.



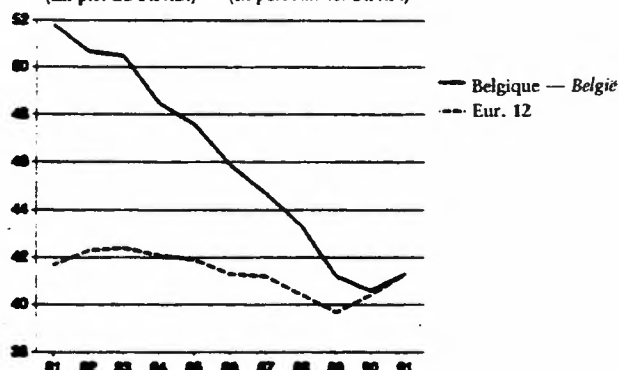
Graphique n° 14 — Grafiek nr. 14

Besoins nets de financement
Netto financieringsbehoeften
(En p.c. du P.N.B.) — (In pct. van het B.N.P.)



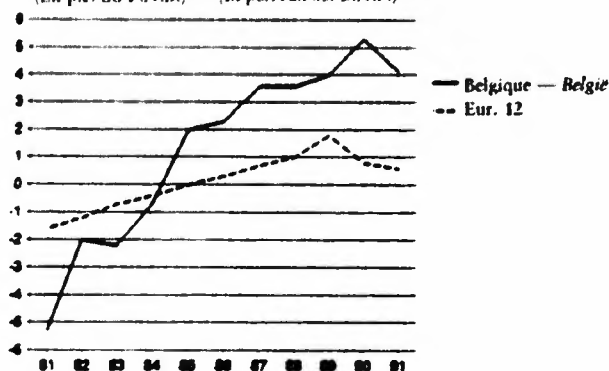
Graphique n° 15 — Grafiek nr. 15

Dépenses publiques totales
Totale overheidsuitgaven
(Hors charges d'intérêt) — (Buiten rentelasten)
(En p.c. du P.N.B.) — (In pct. van het B.N.P.)



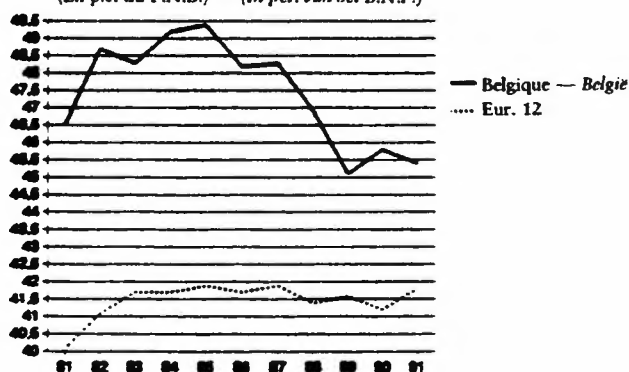
Graphique n° 16 — Grafiek nr. 16

Solde primaire
Primair saldo
(En p.c. du P.N.B.) — (In pct. van het B.N.P.)



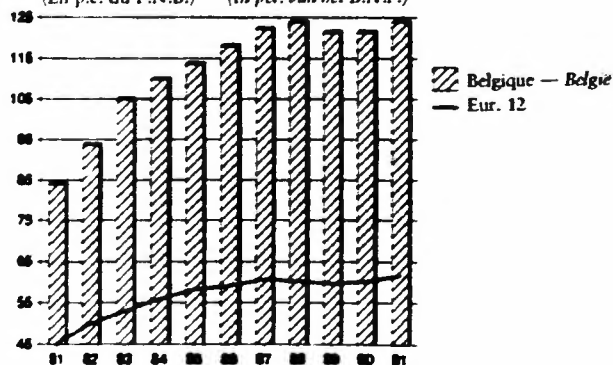
Graphique n° 17 — Grafiek nr. 17

Recettes totales
Totale ontvangsten
(En p.c. du P.N.B.) — (In pct. van het B.N.P.)



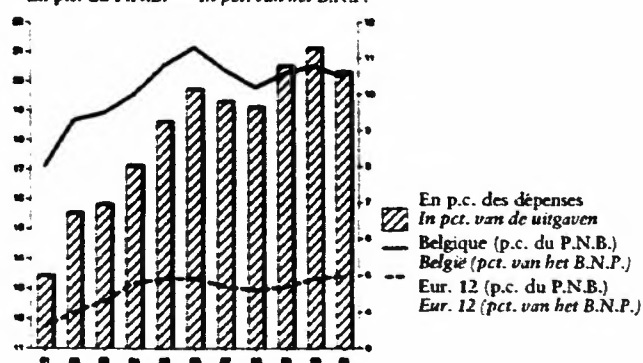
Graphique n° 18 — Grafiek nr. 18

Evolution de la dette publique
Evolutie van de overheidsschuld
(En p.c. du P.N.B.) — (In pct. van het B.N.P.)



Graphique n° 19 — Grafiek nr. 19

Evolution des charges d'intérêt
Evolutie van de rentelasten
En p.c. des dépenses. — In pct. van de uitgaven
En p.c. du P.N.B. — In pct. van het B.N.P.



II. PRINCIPES CONCERNANT L'ASSAINISSEMENT

1. Nécessité de l'assainissement

La nécessité de poursuivre la politique d'assainissement budgétaire ne se limite pas, loin s'en faut, aux exigences de la convergence européenne. Des raisons de politique économique et sociale interne plaident également en faveur de la réduction du déficit budgétaire:

1. Il convient de mentionner, en premier lieu, la réapparition de l'effet « boule de neige » en 1991, qui illustre la vulnérabilité structurelle des finances publiques belges due à la combinaison d'une dette élevée et d'un déficit qui reste trop proche du seuil de déclenchement de l'effet « boule de neige ». Cette combinaison exerce un véritable effet de levier, en particulier, lorsqu'un ralentissement conjoncturel s'accompagne, ou est causé par des taux d'intérêt réels élevés, tel que ce fut le cas en 1990-1991. D'importants efforts complémentaires devront donc être réalisés au cours des années à venir pour assurer durablement la stabilité financière en enclenchant la réduction tendancielle du taux d'endettement des pouvoirs publics (effet « boule de neige » inversé).

2. En deuxième lieu, il faut noter que l'augmentation de la part des charges d'intérêt dans le budget de l'Etat a eu pour effet d'évincer d'autres dépenses publiques, jugées pourtant prioritaires. Il est impératif que les pouvoirs publics retrouvent une marge de manoeuvre pour rencontrer les besoins des citoyens (protection sociale, sécurité, intégration, environnement), pour faire face à des réductions de prélèvements qui pourraient notamment être imposées par l'harmonisation ou la compétition fiscale ou parafiscale en Europe, et enfin pour augmenter le taux d'épargne publique afin d'accélérer le désendettement.

Cette dernière orientation apparaît fondamentale vu la nécessité de financer la sécurité sociale au moment où le vieillissement de la population se fera le plus sentir. En effet, une réduction de l'endettement de l'Etat permettra à celui-ci de rencontrer les implications de l'évolution démographique.

3. Enfin, la réduction du poids de la dette permettra d'améliorer la fonction redistributive de l'impôt, en réduisant la part des recettes fiscales affectées aux paiements des intérêts au profit d'autres affectations plus justifiables socialement.

II. BEGINSELEN VAN DE SANERING

1. Noodzaak van de begrotingssanering

De noodzaak om het saneringsbeleid voort te zetten beperkt zich niet tot de vereisten van de Europese convergentie, verre van. Ook redenen van binnenlands economische en sociaal beleid pleiten voor de vermindering van het begrotingstekort:

1. Vooreerst moet worden vermeld dat het « sneeuwbal »-effect opnieuw de kop opstak in 1991. Dit illustreert hoe structureel kwetsbaar de Belgische overheidsfinanciën zijn, wat te wijten is aan de combinatie van een hoge schuld en een tekort dat te dicht blijft bij de drempel vanwaar het sneeuwbal-effect ontketend wordt. Deze combinatie oefent een echt hefboomeffect uit, in het bijzonder wanneer een conjunctuurvertraging gepaard gaat met of veroorzaakt wordt door hoge reële rentevoeten, zoals dit het geval was in 1990-1991. In de loop van de komende jaren zullen dus grote bijkomende inspanningen geleverd moeten worden om de financiële stabiliteit duurzaam te waarborgen door de tendentiële vermindering van het schuldenpercentage van de overheid in beweging te brengen (omgekeerd « sneeuwbal »-effect).

2. Ten tweede dient genoteerd dat de verhoging van het aandeel van de rentelasten in de Rijksbegroting tot gevolg heeft gehad andere overheidsuitgaven te verdringen die nochtans prioritair geacht worden. Het is de plicht van overheid opnieuw een manoeuvre-ruimte te vinden om tegemoet te komen aan de « noden van de burger » (sociale bescherming, veiligheid, integratie, leefmilieu), om het hoofd te bieden aan verminderingen van heffingen die met name opgedrongen zouden kunnen worden door de fiscale of parafiscale harmonisatie of concurrentie in Europa, en tenslotte om het spaarquota van de overheid te verhogen teneinde de schuld vlugger te kunnen afbouwen.

Deze laatste oriëntatie lijkt fundamenteel gezien de noodzaak de sociale zekerheid te financieren op het ogenblik dat de veroudering van de bevolking zich ten volle zal laten voelen. Immers een vermindering van de schuldenlast van de Staat zal deze in staat stellen tegemoet te komen aan de gevolgen van de demografische ontwikkeling.

3. Tenslotte zal door de vermindering van de schuldenlast de herverdelende functie van de belasting verbeterd kunnen worden door het aandeel van de belastingontvangsten te verminderen die thans aangewend worden om de renten te betalen ten gunste van andere bestemmingen die maatschappelijk meer verantwoord zijn.

2. Détermination d'un objectif de déficit à moyen terme

Trois facteurs importants se trouvent à l'origine de la détermination d'un objectif de déficit budgétaire inférieur ou égal à 3 p.c. du P.I.B., hors crédits et prises de participation: les conditions d'éradication de l'effet « boule de neige », le critère de la « règle d'or » en matière de finances publiques, et enfin, l'exigence de convergence budgétaire au niveau européen.

2.1. Conditions d'éradication de l'effet boule de neige

Pour que le niveau de la dette publique et des charges d'intérêt qui en découlent évolue durablement à la baisse, il faut réduire le déficit budgétaire au-dessous du seuil d'effet de boule de neige.

Des calculs montrent que, dans des hypothèses normales de croissance économique et de taux d'intérêt, et compte tenu du niveau actuel de la dette publique, le déficit budgétaire doit être inférieur à 7 p.c. du P.I.B. pour que le stock de dette commence à diminuer en tendance, en pourcentage du P.I.B.

Toutefois, il convient de se prémunir contre l'extrême sensibilité du déficit aux variations des taux de croissance et d'intérêt, qui sont très largement imposées à la Belgique par la conjoncture internationale. On peut montrer que *moyennant un déficit inférieur ou égal à 3 p.c. du P.I.B., le risque d'un réamorçage de l'effet boule de neige est écarté même en présence de circonstances conjoncturelles défavorables*, de l'ampleur de celles qu'on a pu observer dans les deux dernières décennies.

2.2. Critère de la « règle d'or »

Selon la doctrine budgétaire classique, les pouvoirs publics peuvent financer leurs investissements au moyen d'emprunts, tandis que les dépenses courantes doivent être couvertes par des recettes. C'est le critère de la « règle d'or », qui est fondée sur le fait que la contribution des investissements au bien-être général de l'économie est étalée sur plusieurs années, ce qui rend la répartition des coûts sur plusieurs années assez logique. Bien que la rationalité de cette règle apparaisse fondée, il faut noter que la doctrine classique peut être soumise à diverses critiques.

Nonobstant cette réserve, il ressort que si cette règle était appliquée actuellement, le déficit budgétaire ne pourrait s'élever qu'à 1,5 p.c. du P.I.B. (hors crédits et prises de participation), c'est-à-dire le taux des investissements publics en Belgique actuellement. La moyenne de ce taux dans les pays de la C.E.E. se situe entre 2,5 et 3 p.c. du P.I.B. Ceci démontre qu'en

2. Vastlegging van een doelstelling voor het begrotingstekort op middellange termijn

Drie belangrijke factoren vormen de basis voor de vastlegging van een doelstelling voor het begrotingstekort dat lager is dan of gelijk aan 3 pct. van het B.N.P., buiten toekenning van kredieten en participaties: de voorwaarden tot uitroeiing van het « sneeuwbal »-effect, het criterium van de « gulden regel » inzake overheidsfinanciën en tenslotte de vereiste tot begrotingsconvergentie op het vlak van de E.G.

2.1. Voorwaarden tot uitroeiing van het sneeuwbaaleffect

Opdat het peil van de overheidsschuld en van de rentelasten die eruit voortvloeien duurzaam zou dalen, moet het begrotingstekort onder de drempel van het sneeuwbaaleffect worden gebracht.

Berekeningen tonen aan dat in normale veronderstellingen inzake economische groei en rentevoeten, en rekening houdend met het huidig peil van de overheidsschuld, het begrotingstekort lager moet zijn dan 7 pct. van het B.B.P. opdat de schuldenvoorraad begint te verminderen in percentage van het B.N.P.

Niettemin is het gepast zich te bewapenen tegen de uiterste gevoeligheid van het tekort voor schommelingen in het groeipercentage en de rentevoet, die België in ruime mate opgelegd krijgt door de internationale conjunctuur. Men kan aantonen dat *middels een tekort lager dan of gelijk aan 3 pct. van het B.B.P. het risico op een nieuw sneeuwbaaleffect van de kaart is ook als de conjunctuur zo ongunstig is als men soms gedurende de laatste twee decennia heeft kunnen waarnemen*.

2.2. Criterium van de « gulden regel »

Volgens de klassieke begrotingsleer kan de overheid haar investeringen financieren via leningen, terwijl de lopende uitgaven gedekt moeten worden door de ontvangsten. Dit is het criterium van de « gulden regel », die gegrond is op het feit dat de bijdrage van de investeringen tot het algemeen welzijn van de economie gespreid is over verschillende jaren, wat de spreiding van de kosten over verschillende jaren logisch maakt. Hoewel de redelijkheid van deze regel gegrond lijkt dient opgemerkt dat de klassieke leer op verschillende punten aan kritiek kan worden onderworpen.

Niettegenstaande dit voorbehoud blijkt dat als deze regel thans zou worden toegepast, het begrotingstekort niet hoger zou mogen zijn dan 1,5 pct. van het B.N.P. (buiten toekenning van kredieten en participaties), d.w.z. het percentage van de huidige overheidsinvesteringen in België. Het gemiddelde van de andere E.E.G.-landen ligt tussen 2,5 en 3 pct. van het

suivant la doctrine budgétaire classique, il faut se rapprocher du seuil de déficit budgétaire de 3 p.c. du P.I.B.

2.3. Exigence de convergence budgétaire au niveau européen

Outre les deux arguments précités, il y a lieu de tenir compte des critères de convergence budgétaire que les Etats membres de la Communauté européenne devront respecter d'ici la fin 1996 afin de pouvoir devenir membre de l'U.E.M.

Le Traité de l'Union européenne stipule, pour la fin de 1996, que:

— le déficit budgétaire de chaque pays ne dépasse pas 3 p.c. de son P.I.B. Dans le cas contraire, le déficit devra avoir diminué de façon substantielle et constante et s'être approché du niveau de 3 p.c. ;

— le taux d'endettement de chaque pays ne dépasse pas 60 p.c. de son P.I.B. Dans le cas contraire, le ratio dette/P.I.B. devra diminuer suffisamment et s'approcher du niveau de 60 p.c. à un rythme satisfaisant.

Mathématiquement, on peut montrer que *pour un niveau de déficit inférieur ou égal à 3 p.c. du P.I.B., le taux d'endettement diminue tendanciellement sous le niveau de 60 p.c. du P.I.B., ce qui permet de satisfaire le critère européen sur la dette (annexe 1).*

Il faut noter aussi que le Traité de l'Union européenne précise que le déficit est mesuré pour l'ensemble des pouvoirs publics, tel que défini dans le système européen de comptes intégrés (S.E.C.), c'est-à-dire hors octrois de crédits et prises de participations (O.C.P.P.) (1).

3. Rythme de l'assainissement

En ce qui concerne la question du rythme de l'assainissement, le Gouvernement propose que le seuil de 3 p.c. soit atteint dès 1996, pour différentes raisons.

3.1. Processus d'intégration européenne

Tout d'abord, il y a lieu de tenir compte à nouveau du Traité sur l'Union européenne, qui impose que, pour être membre de l'U.E.M., chaque Etat présente un déficit budgétaire proche de 3 p.c. en 1996, faute de quoi sa participation à l'Union pourrait être différée.

(1) Dans la suite de cette note, lorsqu'il sera fait mention du déficit de 3 p.c., il faudra entendre hors octrois de crédits et prises de participation.

B.B.P. Dit toont aan dat als men de klassieke begrotingsleer volgt, wij de drempel van het begrotingsstekort van 3 pct. van het B.B.P. moeten benaderen.

2.3. Vereiste tot begrotingsconvergentie op het vlak van de E.G.

Naast de twee eerder vermelde argumenten dient ook rekening gehouden met de criteria voor begrotingsconvergentie die de Lidstaten van de Europese Gemeenschap zullen moeten naleven tegen eind 1996 om lid te kunnen worden van de E.M.U.

Artikel 104 B van het Verdrag over de Europese Eenmaking bepaalt dat tegen eind 1996:

— het begrotingstekort van elk land niet hoger mag zijn dan 3 pct. van zijn B.B.P. In tegengesteld geval zal het tekort substantieel en continu moeten zijn verminderd en het peil van 3 pct. moeten benaderen;

— het schuldenpercentage van elk land niet hoger zal mogen zijn dan 60 pct. van zijn B.B.P. In tegengesteld geval zal de verhouding schuld/B.B.P. voldoende moeten dalen en tegen voldoende tempo het peil van 60 pct. moeten benaderen.

Men kan wiskundig aantonen dat *voor een tekort lager dan of gelijk aan 3 pct. van het B.B.P., het schuldenpercentage geleidelijk vermindert tot het tendentieel onder het peil komt van 60 pct. van het B.B.P., zodat aan het Europees criterium voor de schuld kan worden voldaan (bijlage 1).*

Er dient ook opgemerkt dat het Eenmakingsverdrag bepaalt dat het tekort gemeten wordt voor alle overheden samen, zoals bepaald in de nationale S.E.C.-rekeningen, d.w.z. buiten toekenning van kredieten en participaties (T.K.P.) (1).

3. Saneringstempo

Wat de vraag naar het saneringstempo betreft stelt de Regering voor dat de drempel van 3 pct. in 1996 om verschillende redenen zou worden gehaald.

3.1. Europees integratieproces

Vooreerst moet nogmaals worden rekening gehouden met het Verdrag over de Europese Eenmaking, dat stelt dat elke Staat in 1996 een begrotingstekort zal moeten vertonen in de buurt van 3 pct., zoniet komt zijn deelname aan de Eenmaking in het gedrang.

(1) In het vervolg van deze nota, als er sprake is van het tekort van 3 pct., moet men dit verstaan buiten toekenning van kredieten en participaties.

3.2. *Marge de sécurité vis-à-vis de l'effet boule de neige*

Il a été montré que l'élimination durable de l'effet boule de neige passe par l'obligation de réduire le déficit budgétaire dans la zone des 3 p.c. Un accroissement rapide du surplus primaire constitue indiscutablement la stratégie la plus efficace pour éliminer le risque de voir l'effet boule de neige resurgir prochainement. Le tout est d'arriver à l'objectif le plus rapidement possible, faute de quoi des conditions conjoncturelles défavorables pourraient faire resurgir l'effet boule de neige.

3.3. *Apparition d'une double marge de manœuvre*

L'un des résultats les plus attendus de la poursuite de l'assainissement est l'apparition d'une double marge de manœuvre pour la conduite de la politique budgétaire.

La première provient du fait que lorsque l'objectif de déficit aura été atteint, les pouvoirs publics pourront choisir de laisser croître les dépenses primaires et les recettes fiscales au même rythme que le P.N.B. et de stabiliser ainsi le surplus primaire.

La deuxième résulte de la dynamique de réduction du taux d'endettement public, qui enclenche un effet boule de neige inversé, c'est-à-dire une réduction spontanée de la part des charges d'intérêt dans le P.N.B. Cette deuxième marge de manœuvre pourra être affectée soit à la réduction de la pression fiscale, soit à l'augmentation des dépenses primaires, ou encore être « épargnée », c'est-à-dire être affectée à une réduction supplémentaire du déficit, en vue notamment de faire face aux obligations découlant du vieillissement de la population (*cf.* 3.4 *infra*).

Compte tenu de ces perspectives de retour d'une plus grande flexibilité en matière budgétaire, une conclusion s'impose: la voie de l'assainissement n'est pas une voie sans issue. Elle dégage une marge de manœuvre en matière budgétaire dont les pouvoirs publics n'ont plus le souvenir depuis plus de dix ans. *Au plus vite la norme budgétaire de 3 p.c. est atteinte, au plus vite les pouvoirs publics retrouvent cette marge de manœuvre.*

3.4. *Le vieillissement progressif de la population*

Le vieillissement progressif de la population fait présumer que les dépenses de la sécurité sociale, en particulier celles pour les pensions et les soins de

3.2. *Veiligheidsmarge tegenover het sneeuwbal-effect*

Wij hebben aangetoond dat om het sneeuwbal-effect duurzaam uit te roeien het begrotingstekort in de buurt van 3 pct. moet worden gebracht. Een snelle groei van het primair overschot vormt ongetwijfeld de meest doeltreffende strategie om het risico weg te werken dat het sneeuwbal-effect eerlang opnieuw de kop opsteekt. Het is van cruciaal belang zo snel mogelijk de doelstelling te halen, zoniet zouden ongunstige conjunctuurvoorwaarden het sneeuwbal-effect opnieuw op gang kunnen brengen.

3.3. *Verschijsing van een dubbele manoeuvreerruimte*

Een van de meest verwachte resultaten van de voortzetting van de sanering is dat een dubbele manoeuvreerruimte verschijnt voor het begrotingsbeleid.

De eerste komt voort uit het feit dat wanneer de doelstelling zal worden bereikt, de overheid zal kunnen kiezen om de primaire uitgaven en de belastingontvangsten tegen hetzelfde tempo als het B.N.P. te laten groeien en aldus het primair overschot te stabiliseren.

De tweede komt voort uit de dynamiek van de vermindering van het percentage van de overheids-schuld, die een omgekeerd sneeuwbal-effect teweegbrengt, d.w.z. een spontane vermindering van het aandeel van de rentelasten in het B.N.P. Deze tweede manoeuvreerruimte zal kunnen worden aangewend hetzij om de belastingdruk te verminderen, hetzij om de primaire uitgaven te verhogen, of nog om « opgespaard » te worden, d.w.z. aangewend om het tekort bijkomend te verminderen, om met name het hoofd te bieden aan de verplichtingen die voortvloeien uit de veroudering van de bevolking (zie 3.4 hierna).

Rekening houdend met deze vooruitzichten op een terugkeer van een grotere soepelheid inzake begroting, dringt zich een conclusie op: de weg van de sanering is geen doodlopende straat. Ze doet een manoeuvreerruimte ontstaan inzake begroting die de overheid zich sinds tien jaar niet meer kan herinneren. *Hoe vlugger de begrotingsnorm van 3 pct. bereikt wordt, hoe vlugger de overheid deze manoeuvreerruimte terugvindt.*

3.4. *De geleidelijke veroudering van de bevolking*

De geleidelijke veroudering van de bevolking laat veronderstellen dat de uitgaven in de sociale zekerheid, inzonderheid die voor de pensioenen en de

santé, connaîtront une hausse significative en termes réels vers le début du siècle prochain. Selon les calculs du Bureau du Plan⁽¹⁾, le choc du vieillissement devrait nous atteindre dès 2010 et culminer en 2040. Le nombre de pensionnés passerait de 1,918 million aujourd'hui à 2,975 millions en 2040.

L'enjeu est de faire face à ce phénomène démographique dans des conditions financières qui n'ébranlent pas le crédit financier de la Belgique (ce qui pourrait être le cas, si cette échéance devait réamorcer l'effet boule de neige). Il est clair que les pouvoirs publics connaîtront des difficultés pour financer le choc du vieillissement, si le poids des charges d'intérêt dans le budget de l'Etat n'a pas été réduit de façon significative d'ici 2010.

La problématique du vieillissement de la population plaide pour affecter la deuxième marge de manœuvre, décrite ci-dessus, à une réduction supplémentaire du solde budgétaire. Cette stratégie vise à reconstituer, en accélérant le processus de désendettement, la capacité financière de l'Etat permettant à celui-ci de garantir l'équilibre de la sécurité sociale au début du siècle prochain. Par extension, cette problématique plaide aussi en faveur d'un assainissement rapide.

4. Conclusion

Cette partie a montré les principaux motifs qui plaident en faveur d'un assainissement rapide, compatible avec les critères de convergence budgétaires au niveau européen. C'est la façon la plus efficace:

(i) d'éliminer le risque de résurgence de l'effet boule de neige;

(ii) de rendre à la gestion budgétaire la flexibilité que le poids des charges d'intérêt a éliminée aujourd'hui et donc de dégager les moyens nécessaires pour rencontrer les besoins nouveaux;

(iii) de garantir le financement à long terme de la sécurité sociale, compte tenu notamment de la problématique de l'évolution démographique, et enfin;

(iv) d'améliorer la fonction redistributive de l'impôt, par une réduction de la part affectée aux charges d'intérêt.

Le Gouvernement considère donc que l'objectif intermédiaire en terme de solde net à financer de

gezondheidssector, in het begin van de volgende eeuw een belangrijke stijging zullen kennen. Volgens berekeningen van het Planbureau⁽¹⁾ zou de schok van de veroudering ons moeten bereiken in 2010 en in 2040 een hoogtepunt bereiken. Het aantal gepensioneerden zou van 1,918 miljoen nu stijgen tot 2,975 in 2040.

De inzet is het hoofd te bieden aan dit demografisch verschijnsel binnen financiële voorwaarden die de financiële kredietwaardigheid van België niet ondermijnen (wat het geval zou kunnen zijn indien tegen die tijd het sneeuwbaaleffect opnieuw wordt teweeggebracht). Welnu, het is duidelijk dat de overheid moeilijkheden zal ondervinden om de schok van de veroudering te financieren, indien het gewicht van de rentelasten in de Rijksbegroting niet betekenisvol verminderd wordt tegen 2010.

De problematiek van de veroudering van de bevolking pleit ervoor om de tweede manoeuvreerruimte, die hiervoor is beschreven, tenminste gedeeltelijk aan te wenden om het begrotingssaldo bijkomend te verminderen. Deze strategie is erop gericht, door het proces van schuldafbouw te versnellen, het financieel vermogen van de Staat opnieuw op te bouwen zodat deze laatste het evenwicht van de sociale zekerheid kan waarborgen in het begin van de volgende eeuw. Bij uitbreiding pleit deze problematiek ook ten gunste van een snelle sanering.

4. Besluit

In dit deel hebben wij de voornaamste redenen aangetoond die pleiten voor een snelle sanering, verenigbaar met de E.G.-criteria inzake begrotingstekort. Het is de meest doeltreffende manier om:

(i) het risico weg te werken op een nieuw sneeuwbaaleffect;

(ii) aan het begrotingsbeheer de soepelheid te geven die door het gewicht van de rentelasten thans uitgeschakeld is en dus de nodige middelen vrij te maken om tegemoet te komen aan de nieuwe behoeften;

(iii) de financiering op lange termijn van de sociale zekerheid te waarborgen, rekening houdend met de problematiek van de demografische evolutie; en tenslotte

(iv) de herverdelende functie van de belasting te verbeteren, door een vermindering van het gedeelte bestemd voor de rentelasten.

De Regering is dus van mening dat de tussentijdse doelstelling in het vooruitzicht van 1996 voor het

(1) Bureau du Plan (juin 1991): Une exploration à long terme de la sécurité sociale (1987-2040): Comment l'avenir se présente-t-il et comment le politique peut-il s'y préparer?

(1) Planbureau (juni 1991): Een lange-termijnverkenning van de sociale zekerheid (1987-2040)? Hoe dient de toekomst zich aan en hoe kan het beleid zich er op voorbereiden?

l'ensemble des pouvoirs publics est de 3 p.c. du P.I.B. à l'horizon 1996. La question de la mise en œuvre de la stratégie d'assainissement est examinée dans la partie III de la note.

III. LE PLAN DE CONVERGENCE DE LA BELGIQUE

Le nouveau Gouvernement a décidé de mettre en œuvre une politique budgétaire rigoureuse au niveau de l'ensemble des pouvoirs publics en vue de satisfaire pour fin 1996 aux exigences du Traité de l'U.E.M. en matière de convergence budgétaire. Pour y arriver, le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre un plan de convergence comprenant deux étapes.

Tout d'abord, compte tenu de la dégradation de l'état des finances publiques belges en 1991 et malgré le contexte conjoncturel défavorable, le Gouvernement a adopté un *programme d'urgence de mesures* d'assainissement en vue de limiter le solde net à financer de l'ensemble des pouvoirs publics à 5,7 p.c. du P.N.B. en 1992, contre 6,3 p.c. en 1991. Ces chiffres s'entendent hors octrois de crédits et prises de participation (O.C.P.P.) et tiennent compte, pour 1992, des effets déflatoires des mesures budgétaires qui ramèneraient la croissance réelle à 1,6 p.c. (contre 1,8 p.c. tel qu'estimée initialement). Sans ces mesures, le déficit aurait sans doute atteint, sinon dépassé, 7 p.c. du P.N.B.

Il a élaboré un *programme de convergence pour la période 1993-1996*, qui fixe les objectifs à atteindre. A l'occasion de l'adoption du budget 1993, un programme pluriannuel de mesures sera décidé, dans lequel s'inscriront les budgets 1993 et suivants.

1. Le programme d'urgence: le budget 1992

Le budget 1992, approuvé par le Parlement, vise à la réalisation de deux objectifs: un solde net à financer de 5 p.c. du P.N.B. pour le Pouvoir central national (y compris O.C.P.P.) et l'équilibre financier de la Sécurité sociale.

netto te financieren tekort 3 pct. van het B.N.P. is. De kwestie van de tenuitvoerlegging van de saneringsstrategie wordt onderzocht in deel III van deze nota.

III. HET CONVERGENTIEPLAN VAN BELGIE

De nieuwe Regering heeft besloten een strikt begrotingsbeleid ten uitvoer te leggen op het vlak van alle overheden samen om tegen eind 1996 te voldoen aan de vereisten van het Verdrag van de E.M.U. inzake begrotingsconvergentie. Om dit te bereiken heeft de Regering besloten een convergentieplan ten uitvoer te leggen in twee fasen.

Rekening houdend met de verslechterde toestand van de Belgische overheidsfinanciën in 1991 en ondanks de ongunstige conjunctuur, heeft de Regering vooreerst een *noodprogramma van saneringsmaatregelen* aangenomen om het netto te financieren tekort van alle overheden te verminderen tot 5,7 pct. van het B.N.P. in 1992, tegenover 6,3 pct. in 1991. Deze cijfers bevatten niet de toekenning van kredieten en participaties (T.K.P.) en houden voor 1992 rekening met de deflatoire effecten van de begrotingsmaatregelen die de werkelijke groei zouden terugbrengen tot 1,6 pct. (tegenover 1,8 pct. zoals eerst geraamd). Zonder deze maatregelen zou het tekort 7 pct. van het B.N.P. bereikt hebben of zelfs overschreden.

De Regering heeft een *convergentieprogramma* uitgewerkt voor de periode 1993-1996 dat de te bereiken doelstellingen vastlegt. Naar aanleiding van de goedkeuring van de begroting 1993, zal een meerjarenprogramma met maatregelen worden beslist, waarin de begrotingen voor 1993 en de volgende jaren zullen worden ingepast.

1. Het noodprogramma: de begroting 1992

De begroting 1992, goedgekeurd door het Parlement, beoogt twee doelstellingen: een netto te financieren saldo van 5 pct. van het B.N.P. voor de Nationale Centrale Overheid (met inbegrip van de T.K.P.) en het financieel evenwicht van de Sociale Zekerheid.

Principales données budgétaires pour 1992

Voornaamste begrotingsgegevens voor 1992

	Avant contrôle — Voor controle	Mesures — Maatregelen			Après contrôle — Na controle
		Recettes — Ontvangsten	Dépenses — Uitgaven	Total — Totaal	
Budget de l'Etat. — <i>Rijksbegroting</i>	-432,3	+39,0	-38,5	+77,5	-354,8
Sécurité sociale des salariés. — <i>Sociale zekerheid loon- trekkenden</i>	-52,5	+32,8	-19,7	+52,5	—
Sécurité sociale des indépendants. — <i>Sociale zekerheid zelfstandigen</i>	-6,1	+4,5	-0,3	+4,8	-1,3
Total. — <i>Totaal</i>	-490,9	+76,3	-58,5	-134,8	-356,1

1.1. Le budget du Pouvoir central national

Le Gouvernement s'est fixé un déficit maximal à ne pas dépasser cette année-ci: 354,8 milliards, soit 5 p.c. du P.N.B., contre 5,4 p.c. en 1991. A cette fin, il a adopté un ensemble de mesures, répartissant les efforts entre les recettes et les dépenses. Etant donné que la plupart des mesures structurelles ne seront effectives que pour une partie de l'année seulement, elles ont été complétées par des mesures ponctuelles destinées à rencontrer les objectifs assignés.

En matière de recettes fiscales, les mesures prises sont pour l'essentiel structurelles et concernent en premier lieu les impôts indirects et l'impôt des sociétés qui sont inférieurs à la moyenne européenne:

— Comme mesures prises en fiscalité indirecte peuvent être citées, dans le cadre de l'harmonisation européenne, la restructuration globale des taux de T.V.A., le relèvement des accises sur les huiles minérales et le tabac, ainsi que l'instauration d'une nouvelle taxe de mise en circulation de voitures de cylindrée supérieure à la moyenne, de bateaux de plaisance et d'avions de tourisme.

— Ces mesures ont été complétées dans le domaine de l'impôt des sociétés par des mesures contre le recours abusif à la constitution de sociétés comme mécanisme d'évasion fiscale. En outre, il a également été décidé de «désactiver» la déduction pour investissements, sauf pour les P.M.E., les investissements d'économie d'énergie et la recherche.

— En ce qui concerne l'impôt des personnes physiques, les mesures prises visent à réduire certains avantages fiscaux accordés aux particuliers en matière d'épargne à long terme (déductibilité des primes d'assurance-vie, ou d'épargne-pension), ainsi que les dépenses fiscales liées aux frais relatifs aux déplacements du domicile au lieu de travail qui seront «forfaitarisés».

1.1. De begroting van de Nationale Centrale Overheid

De Regering heeft een maximaal tekort vastgelegd dat niet mag worden overschreden dit jaar: 354,8 miljard, of 5 pct. van het B.N.P., tegenover 5,4 pct. in 1991. Daartoe heeft zij een geheel van maatregelen aangenomen waarbij de inspanningen gespreid worden over inkomsten en uitgaven. Aangezien de meeste structurele maatregelen slechts effectief zullen zijn voor een gedeelte van het jaar, werden ze aangevuld met punctuele maatregelen om tegemoet te komen aan de doelstellingen.

Inzake belastinginkomsten zijn de maatregelen voornamelijk structureel; ze hebben in de eerste plaats betrekking op de indirecte belastingen en de vennootschapsbelasting die lager liggen dan het Europees gemiddelde:

— Onder de maatregelen inzake indirecte belastingen in het raam van de Europese harmonisatie kunnen de globale herstructurering van de B.T.W.-tarieven, de heffing van accijnzen op minerale oliën en tabak en de invoering van een nieuwe taks bij het in verkeer brengen van wagens met een meer dan gemiddelde cylinderinhoud, plezierboten en sportvliegtuigen genoemd worden.

— Deze maatregelen werden aangevuld op het gebied van de vennootschapsbelasting door maatregelen tegen het misbruik van de oprichting van de eenmansvennootschap als mechanisme om belasting te ontwijken. Bovendien werd besloten de investeringsaftrek tot nul te herleiden, behalve voor de K.M.O's, voor energiebesparende investeringen en onderzoek.

— Inzake personenbelasting beogen de maatregelen die genomen werden sommige belastingvoordelen te verminderen voor particulieren inzake lange termijnsparen (aftrekbaarheid van levensverzekeringspremies, of van pensioensparen, ...), alsook belastinguitgaven die te maken hebben met verplaatsingskosten voor het woon-werkverkeer: deze zullen forfaitair worden bepaald.

En matière de recettes non fiscales, les nouvelles mesures sont surtout ponctuelles, et visent à compléter les mesures structurelles, dont le rendement ne sera complet qu'à partir de 1993. Elles relèvent notamment de ventes de participations de l'Etat dans des institutions financières.

En dépenses, les économies seront réalisées principalement par une limitation des frais de fonctionnement de l'Etat et par une réduction des dépenses liées au budget de la Défense nationale.

1.2. *Le budget de la Sécurité sociale*

Le budget 1992 comprend également des mesures prises en vue de rétablir l'équilibre de la Sécurité sociale.

En ce qui concerne le régime des salariés, des mesures structurelles ont été prises pour un montant de 24,6 milliards (effet estimé pour 1993, 49,2 milliards). Celles-ci comportent une augmentation des recettes résultant pour la plus grande part d'une hausse des cotisations sociales, et une limitation des dépenses notamment en assurance maladie (e.a. radiologie, prix et consommation de médicaments, maisons de repos pour personnes âgées) et en assurance chômage (e.a. responsabilisation des employeurs en cas de chômage temporaire et limitation du cumul d'une allocation de chômage avec une rémunération pour travail à temps partiel). Des mesures structurelles prises en ce qui concerne le régime des indépendants portent au total sur 3,3 milliards (6,7 en 1993). En outre, des mesures non récurrentes ont été prises pour un montant d'environ 29 milliards.

2. *Le programme de convergence 1993-1996*

2.1. *Ampleur de l'effort d'assainissement à réaliser en 1993-1996*

L'effort à réaliser par l'ensemble des pouvoirs publics en 1993-1996 peut être calculé comme l'augmentation requise du surplus primaire pour ramener le déficit à 3 p.c. du P.N.B. Cette augmentation est égale à la différence entre la réduction du solde net à financer à réaliser en quatre ans, soit 2,7 p.c. du P.N.B. (1), et la diminution attendue des charges d'intérêt résultant de la réduction progressive du déficit à 3 p.c. d'ici 1996, et qui peut être estimée à 0,8 p.c. du P.N.B. Cette estimation a été obtenue sur base des hypothèses macro-économiques présentées au tableau ci-dessous.

Inzake niet-fiscale ontvangsten zijn de nieuwe maatregelen vooral punctueel: ze moeten de structurele maatregelen aanvullen, waarvan het rendement slechts vanaf 1993 volledig zal zijn. Het gaat met name om verkoop van Staatsparticipaties in financiële instellingen.

Inzake uitgaven zullen de besparingen voornamelijk tot stand worden gebracht door de werkingskosten van de Staat te beperken en door de uitgaven voor Landsverdediging te verminderen.

1.2. *De begroting voor de Sociale Zekerheid*

De begroting 1992 bevat ook maatregelen om het evenwicht in de Sociale Zekerheid te herstellen.

Inzake het stelsel der loontrekkenden werden structurele maatregelen genomen voor een bedrag van 24,6 miljard (effect geraamd voor 1993: 49,2 miljard). Ze bevatten een verhoging van de ontvangsten die grotendeels voortvloeit uit een verhoging van de sociale bijdragen, en uit een beperking van de uitgaven, met name inzake ziekteverzekering (o.a. radiologie, prijs en gebruik van geneesmiddelen, rusthuizen voor bejaarden) en werkloosheidsverzekering (o.a. responsabilisering van de werkgevers in geval van tijdelijke werkloosheid en beperking van de cumul van een werkloosheidsuitkering met een loon voor deeltijdse arbeid). Structurele maatregelen voor het stelsel der zelfstandigen bedragen in totaal 3,3 miljard (6,7 in 1993). Bovendien werden niet-structurele maatregelen genomen voor een bedrag van ongeveer 29 miljard.

2. *Het convergentieprogramma 1993-1996*

2.1. *Omvang van de saneringsinspanning die tot stand moet worden gebracht van 1993 tot 1996*

De inspanning die de gezamenlijke overheid tussen 1993 en 1996 moet opbrengen, kan worden berekend als de vereiste verhoging van het primair overschot om het tekort terug te brengen tot 3 pct. van het B.N.P. Deze verhoging is gelijk aan het verschil tussen de vermindering van het netto te financieren saldo dat in vier jaar moet worden bereikt, hetzij 2,7 pct. van het B.N.P. (1), en de verwachte vermindering van de rentelasten voortvloeiend uit de geleidelijke daling van het tekort tot 3 pct. tegen 1996, die kan geraamd worden op 0,8 pct. van het P.N.B. Deze raming werd bekomen op grond van de macro-economische hypothesen voorgesteld in de tabel hierna.

(1) C'est-à-dire, l'écart entre le déficit attendu pour l'ensemble des pouvoirs publics en 1992 (5,7 p.c.) et l'objectif à atteindre (3 p.c.).

(1) D.w.z. het verschil tussen het verwachte tekort voor alle overheden samen in 1992 (5,7 pct.) en de te bereiken doelstelling (3 pct.).

Hypothèses macro-économiques (1)

Macro-economische hypothesen (1)

	1992	1993	1994	1995	1996
Inflation. — <i>Inflatie</i>	3,2 %	3,3 %	3,2 %	3,2 %	3,2 %
Croissance. — <i>Groei</i>	1,6 %	2,3 %	2,5 %	2,5 %	2,5 %
P.N.B. (valeur). — <i>B.N.P. (waarde)</i>	7 157	7 563	8 001	8 463	8 952
Taux d'intérêt implicite. — <i>Impliciete rentevoet</i>	9,2 %	9,1 %	9,0 %	8,9 %	8,8 %

(1) Hypothèses identiques à celles retenues dans le rapport du Conseil supérieur des Finances de janvier 1992 et à celles de l'O.C.D.E. pour 1993.

Environ 55 p.c. de cette diminution s'explique par la réduction du taux d'endettement engendrée par la politique d'assainissement; le solde découle de la baisse projetée de 0,4 p.c. entre 1993-1996 du taux d'intérêt implicite sur la dette publique, résultant de l'effet progressif de la diminution des taux d'intérêt de marché eux-mêmes.

En ce qui concerne le dernier point, il est bon de noter que les récentes perspectives économiques de l'O.C.D.E. prévoient en effet entre 1992 et 1993 une diminution de 0,5 p.c. du taux allemand à court terme (de 9,6 p.c. à 9,1 p.c.) et une augmentation de 0,2 p.c. du taux allemand à long terme (de 8 p.c. à 8,2 p.c.). La projection suppose que les taux d'intérêt belges suivront la même évolution qu'en Allemagne et que, par ailleurs, le différentiel entre les taux d'intérêt belges et allemands à long terme diminuera de 0,7 p.c. à 0,5 p.c. d'ici 1996, ce qui est une hypothèse prudente à la veille de la phase 3 de l'Union économique et monétaire européenne.

On peut donc estimer à 1,9 p.c. de P.N.B. l'effort net cumulé à dégager en terme de surplus primaire de l'ensemble des pouvoirs publics en vue de réduire le déficit à 3 p.c.

*Réduction du déficit de 5,7 p.c. en 1992
à 3 p.c. en 1996*

(1) Identieke hypothesen als deze die in aanmerking genomen werden in het verslag van de Hoge Raad voor Financiën van januari 1992 en als die van de O.E.S.O. voor 1993.

Zowat 55 pct. van deze vermindering wordt verklaard door de daling van het schuldenpercentage ingevolge het saneringsbeleid; het saldo vloeit voort uit de geprojecteerde daling met 0,4 pct. tussen 1993 en 1996 van de impliciete rentevoet op de overheids-schuld, die voortvloeit uit het geleidelijk effect van de daling van de rentevoeten zelf op de markt.

Bij dit laatste punt valt aan te stippen dat de jongste economische vooruitzichten van de O.E.S.O. tussen 1992 en 1993 inderdaad een daling voorzien met 0,5 pct. van de Duitse rentevoet op korte termijn (van 9,6 naar 9,1 pct.) en een verhoging met 0,2 pct. van de Duitse rentevoet op lange termijn (van 8 naar 8,2 pct.). De projectie gaat ervan uit dat de Belgische rentevoeten de zelfde ontwikkeling zullen volgen als in Duitsland en dat overigens het verschil tussen de Belgische en Duitse rentevoeten op lange termijn zal dalen van 0,7 tot 0,5 pct. tegen 1996; dit is een voorzichtige veronderstelling op de vooravond van de derde fase van de Europese Economische en Monetair Unie.

De netto gecumuleerde inspanning in termen van primair overschot voor alle overheden samen om het tekort tot 3 pct. te herleiden kan aldus geraamd worden op 1,9 pct. van het B.N.P.

*Verlaging van het tekort van 5,7 pct. in 1992
tot 3 pct. in 1996*

Assainissement — Sanering	Mesure de l'effet — Meting van het effect	
	en % du P.N.B. (1) in % van het B.N.P. (1)	en milliards (2) in miljard (2)
Diminution des charges d'intérêt. — <i>Vermindering van de rentelasten</i>	0,8	72
Amélioration requise du surplus primaire (3). — <i>Vereiste verbetering van het primair overschot</i> (3)	1,9	170

(1) $5,7 - 3 = 0,8 + 1,9$.

(2) En milliards de francs de 1996.

(3) De l'ensemble des pouvoirs publics.

(1) $5,7 - 3 = 0,8 + 1,9$.

(2) In miljard frank van 1996.

(3) Voor alle overheden samen.

Le tableau ci-dessous présente trois projections du solde primaire de l'ensemble des pouvoirs publics. La première projection reflète l'évolution spontanée de ce solde en l'absence de toute mesure d'assainissement. La deuxième projection y ajoute l'impact du programme d'urgence 1992. La troisième projection incorpore en outre les effets attendus du programme de convergence 1993-1996.

On peut constater que:

— d'une part, les mesures d'urgence adoptées en 1992 devraient permettre une amélioration du surplus primaire de l'ensemble des pouvoirs publics de 0,9 p.c. du P.N.B. (5,2-4,3);

— et, d'autre part, la mise en oeuvre du programme de convergence permet une amélioration supplémentaire du surplus primaire de 1,8 p.c. du P.N.B.

Surplus primaire de l'ensemble des pouvoirs publics
(En p.c. du PNB)

Projections — Projecties	1991	1992	1996
1. Politique inchangée (1). — <i>Ongewijzigd beleid</i> (1)	4,1	3,8	4,3
2. Programme d'urgence 1992 (2). — <i>Noodprogramma 1992</i> (2)	4,1	5,1	5,2
3. Programme de convergence 1993-1996 (3). — <i>Convergentieprogramma 1993-1996</i> (3)	4,1	5,1	7,0

(1) En supposant que (i) aucune mesure d'assainissement n'ait été prise en 1992, (ii) une élasticité des recettes publiques de 0,87 en 1992 et 0,97 en 1993-1996, et (iii) un taux de croissance moyen des dépenses primaires de 2 p.c. en 1992-1996.

(2) En supposant qu'aucune mesure d'assainissement nouvelle n'est prise en 1993-1996.

(3) En supposant la mise en oeuvre du programme de convergence pour 1993-1996.

2.2. Répartition de l'effort d'assainissement entre niveaux de pouvoirs

Etant donné que l'ensemble des pouvoirs publics est concerné par le redressement budgétaire, et que les contraintes européennes imposent à chaque Etat membre d'organiser le respect des critères de convergence en matière budgétaire par ses entités propres, il convient que tous les pouvoirs participent à l'effort d'assainissement.

Partant du constat que la politique budgétaire des Communautés et Régions doit se situer dans une perspective temporelle de viabilité et d'autonomie financière à moyen et long terme, le Gouvernement postule que chaque Communauté et Région mettra en oeuvre une politique budgétaire d'assainissement visant à la stabilisation de son taux d'endettement respectif d'ici

De hiernavolgende tabel geeft drie projecties weer van het primair saldo van alle overheden. De eerste projectie geeft de spontane evolutie weer van dit saldo als elke saneringsmaatregel uitblijft. De tweede projectie voegt er de weerslag aan toe van het noodprogramma 1992. De derde projectie omhelst bovendien de verwachte effecten van het convergentieprogramma 1993-1996.

Men kan vaststellen dat :

— enerzijds de noodmaatregelen van 1992 een verbetering van het primair overschot van alle overheden mogelijk maken goed voor 0,9 pct. van het B.N.P. (5,2-4,3);

— anderzijds de tenuitvoerlegging van het convergentieprogramma een bijkomende verbetering mogelijk maakt van het primair overschot voor 1,8 pct. van het B.N.P.

Primair overschot van alle overheden samen
(In pct. van het BNP)

Projections — Projecties	1991	1992	1996
1. Politique inchangée (1). — <i>Ongewijzigd beleid</i> (1)	4,1	3,8	4,3
2. Programme d'urgence 1992 (2). — <i>Noodprogramma 1992</i> (2)	4,1	5,1	5,2
3. Programme de convergence 1993-1996 (3). — <i>Convergentieprogramma 1993-1996</i> (3)	4,1	5,1	7,0

(1) In de veronderstelling dat (i) geen enkele saneringsmaatregel genomen wordt in 1992, (ii) er een elasticiteit van de overheidsontvangsten is van 0,87 in 1992 en van 0,97 in 1993-1996, en (iii) de primaire uitgaven gemiddeld met 2 pct. stijgen in 1992-1996.

(2) In de veronderstelling dat geen enkele nieuwe saneringsmaatregel genomen wordt in 1993-1996.

(3) In de veronderstelling dat het convergentieprogramma voor 1993-1996 ten uitvoer wordt gelegd.

2.2. Spreiding van de saneringsinspanning over de verschillende overheden

Daar alle overheden betrokken zijn bij het begrotingsherstel en aangezien de Europese verplichtingen elke Lidstaat dwingen de naleving van convergentiecriteria inzake begroting te organiseren door zijn eigen entiteiten, moeten alle overheden deelnemen aan de saneringsinspanning.

Als men vertrekt van de vaststelling dat het begrotingsbeleid van Gemeenschappen en Gewesten in de lijn moet liggen van een tijdsvooruitzicht van leefbaarheid en financiële autonomie op middellange en lange termijn, stelt de Regering dat elke Gemeenschap en elk Gewest een beleid van begrotingsanering ten uitvoer zal leggen om hun respectief

la fin du siècle⁽¹⁾. Si les Communautés et Régions se conforment à cette règle, l'amélioration de leur solde primaire s'élèvera à 0,6 p.c. de P.N.B. environ sur quatre ans (1993-1996).

La loi spéciale sur le financement des Communautés et Régions consacre leur autonomie financière tout en comportant des mécanismes de concertation obligatoire entre les niveaux de pouvoir. Elle prévoit en outre que l'Etat peut limiter leur pouvoir d'emprunt, en particulier en cas de conflit avec les exigences de l'union économique et monétaire nationale. Or, celles-ci prennent naturellement place dans le processus européen de convergence. En concertation avec les Communautés et Régions, le Gouvernement assurera le respect des objectifs budgétaires assignés à l'ensemble des Communautés et Régions.

Compte tenu de la contribution attendue des Communautés et Régions à l'assainissement, et sous contrainte de la stabilisation du solde financier des Pouvoirs locaux, l'ensemble formé par le Pouvoir central national et la Sécurité sociale devra s'astreindre à augmenter son surplus primaire de 1,3 p.c. du P.I.B. (1,9 p.c. - 0,6 p.c.) au cours de la période 1993-1996, pour que l'objectif en matière de surplus primaire de l'ensemble des pouvoirs publics soit atteint.

2.3. Principes généraux de l'assainissement de la Sécurité sociale

Conformément à l'Accord de Gouvernement, le respect de la norme d'équilibre financier de la Sécurité sociale est un objectif prioritaire. Celui-ci sera réalisé grâce à une gestion rigoureuse de la Sécurité sociale, sous contrainte de la stabilisation en termes nominaux à 231 milliards des transferts du budget du Pouvoir national aux régimes sociaux des travailleurs salariés et des indépendants.

Le tableau ci-après montre que sous les hypothèses macroéconomiques présentées plus haut, si les recettes de la Sécurité sociale évoluent dans une proportion normale par rapport à la croissance économique, le taux de croissance annuel moyen des dépenses totales en volume, compatible avec le maintien de l'équilibre financier de la Sécurité sociale, s'élève à 1,6 p.c. environ pour la période 1993-1996.

Toutefois, l'évolution attendue de certaines catégories de dépenses, notamment en soins de santé et pensions, conduisent à estimer le taux de croissance moyen spontané des dépenses de Sécurité sociale à un

schuldenpercentage tegen het einde van de eeuw te stabiliseren⁽¹⁾. Als de Gemeenschappen en Gewesten zich voegen naar deze regel, zal de verbetering van hun primair overschot oplopen tot ongeveer 0,6 pct. van het B.N.P. op vier jaar (1993-1996).

De financiële autonomie van de Gemeenschappen en Gewesten is vastgelegd bij de bijzondere Financieringswet, waarbij verplichte overlegmechanismen tussen de overheden zijn ingebouwd. Bovendien wordt daarin bepaald dat de Staat de ontleningsbevoegdheid van de Gemeenschappen en Gewesten kan beperken, met name in geval de nationale economische en monetaire unie in het gedrang komt. Welnu, deze eisen inzake economische en monetaire unie nemen op natuurlijke wijze een plaats in binnen het Europees convergentieproces. De Regering zal in overleg met de Gemeenschappen en Gewesten de naleving waarborgen van de begrotingsdoeleinden toegeschreven aan het geheel van de Gemeenschappen en Gewesten.

Rekening houdend met de verwachte bijdrage van Gemeenschappen en Gewesten tot de sanering, en onder de beperking van de stabilisering van het financieel saldo van de plaatselijke overheden, zou het geheel van de Nationale Centrale Overheid en de Sociale Zekerheid zich ertoe moeten verplichten haar primair overschot op te trekken tot 1,3 pct. van het B.B.P. (1,9 pct. - 0,6 pct.) in de loop van de periode 1993-1996, opdat de doelstelling inzake primair overschot van alle overheden samen zou worden bereikt.

2.3. Algemene saneringsbeginselen voor de Sociale Zekerheid

Overeenkomstig het Regeerakkoord is de naleving van de norm voor het financiële evenwicht in de Sociale Zekerheid een prioritaire doelstelling. Deze zal tot stand worden gebracht dankzij een streng beheer van de Sociale Zekerheid, afgedwongen door een stabilisering in nominale termen op 231 miljard van de transfers van de begroting van de nationale overheid naar de sociale stelsels van werknemers en zelfstandigen.

De tabel hierna toont aan dat, in de bovenvermelde macro-economische hypothesen en als de inkomsten van de Sociale Zekerheid groeien in normale proportie in verhouding tot de economische groei, het gemiddeld jaarlijks groeipercentage van de totale uitgaven in volume, verenigbaar met het behoud van het financieel evenwicht in de Sociale Zekerheid, ongeveer 1,6 pct. bedraagt voor de periode 1993-1996.

De verwachte ontwikkeling van sommige categorieën uitgaven, met name voor gezondheidsversterking en pensioenen, leidt er echter toe het spontane gemiddelde groeipercentage van de uitgaven in de

(1) Selon des recommandations du Conseil supérieur des Finances.

(1) Volgens de aanbevelingen van de Hoge Raad voor Financien.

niveau supérieur. C'est pourquoi, des mesures structurelles ont été prises en 1992, afin qu'elles aient leur plein effet dès 1993.

Il a été demandé aux organes de gestion paritaire de proposer les mesures nécessaires, afin d'arriver à un consensus socio-économique le plus large possible sur la répartition des efforts qui seront à réaliser au cours des années à venir. Dans le domaine des soins de santé notamment, il est prévu qu'une meilleure maîtrise de la croissance des dépenses sera réalisée, entre autres par une plus grande responsabilisation de tous les partenaires concernés. Enfin, une restructuration des taux de cotisations devrait permettre de mieux tenir compte de l'évolution relative des charges dans les différentes branches de la Sécurité sociale.

Compte de la Sécurité sociale

	1992	1993	1994	1995	1996
1. Recettes (1). — <i>Ontvangsten</i> (1)	1 103	1 166	1 233	1 304	1 380
2. Transfert du P.C.N. (2). — <i>Overdracht van de centr. overheid</i> (2)	231	231	231	231	231
3. Dépenses. — <i>Uitgaven</i>	1 336	1 397	1 465	1 536	1 611
4. Solde. — <i>Saldo</i>	- 1	0	0	0	0
P.m. Taux de croissance des dépenses en volume. — <i>Groeipercentage van de uitgaven in volume</i>		1,3 %	1,6 %	1,6 %	1,7 %

(1) Hypothèse: élasticité unitaire par rapport au P.N.B.

(2) L'Accord de Gouvernement prévoit que ce subside ne sera modifié ni à la hausse, ni à la baisse.

2.4. Principes généraux de l'assainissement du Pouvoir central national

Sous contrainte du maintien de l'équilibre financier de la Sécurité sociale, le Pouvoir central national devra s'astreindre à augmenter son surplus primaire de 1,3 p.c. du P.N.B. environ au cours de la période 1993-96. A cette fin, il a été décidé de remplacer la double norme par une stratégie de politique budgétaire fondée sur l'application de normes de recettes et de dépenses, ainsi que sur un programme pluriannuel de mesures structurelles visant à rendre crédible le respect des normes.

Norme d'élasticité unitaire des recettes

En recettes, l'Accord de Gouvernement prévoit que les recettes fiscales doivent évoluer dans une proportion normale par rapport à la croissance économique. Cela revient à dire que globalement l'élasticité des recettes fiscales par rapport au P.N.B. doit être égale à l'unité.

Norme de croissance zéro des dépenses primaires

Le Gouvernement a décidé de limiter à zéro la croissance réelle des dépenses primaires (hors charges

Sociale Zekerheid hoger te ramen. Er werden daarom structurele maatregelen genomen in 1992 opdat ze vanaf 1993 hun volle effect zouden hebben.

Aan de paritaire beheersinstellingen werd gevraagd de nodige maatregelen voor te stellen om tot een zo breed mogelijke socio-economische consensus te komen over de verdeling van de inspanningen die in de komende jaren zullen moeten worden geleverd. Inzake gezondheidsverstrekkingen wordt met name verwacht dat de groei van de uitgaven beter gecontroleerd zal kunnen worden, ondermeer door een grotere responsabilisering van alle betrokken partijen. Tenslotte zou een herstructurering van de bijdragetarieven het mogelijk moeten maken beter rekening te houden met de relatieve ontwikkeling van de lasten in de verschillende takken van de Sociale Zekerheid.

Rekening van de Sociale Zekerheid

	1992	1993	1994	1995	1996
1. Recettes (1). — <i>Ontvangsten</i> (1)	1 103	1 166	1 233	1 304	1 380
2. Transfert du P.C.N. (2). — <i>Overdracht van de centr. overheid</i> (2)	231	231	231	231	231
3. Dépenses. — <i>Uitgaven</i>	1 336	1 397	1 465	1 536	1 611
4. Solde. — <i>Saldo</i>	- 1	0	0	0	0
P.m. Taux de croissance des dépenses en volume. — <i>Groeipercentage van de uitgaven in volume</i>		1,3 %	1,6 %	1,6 %	1,7 %

(1) Hypothese: eenheidselasticiteit in verhouding tot het B.N.P.

(2) Het Regeerakkoord bepaalt dat deze toelage niet zal veranderen, noch naar boven, noch naar beneden.

2.4. Algemene saneringsbeginselen van de Centrale Nationale Overheid

Onder de verplichting het financieel evenwicht in de Sociale Zekerheid te vrijwaren zou de Centrale Nationale Overheid zich ertoe moeten dwingen haar primair overschot in de loop van de periode 1993-96 te verhogen met ongeveer 1,3 pct. van het B.N.P. Daartoe werd beslist de dubbele norm te vervangen door een strategie van begrotingsbeleid gebaseerd op de toepassing van inkomsten- en uitgavennormen, alsmede op een meerjarenprogramma van structurele maatregelen bedoeld om de naleving van de normen geloofwaardig te maken.

Eenheidselasticiteitsnorm voor de ontvangsten

Inzake ontvangsten bepaalt het Regeerakkoord dat de belastingontvangsten moeten evolueren in een normale proportie in verhouding tot de economische groei. Dit komt erop neer te stellen dat in het algemeen de elasticiteit van de belastingontvangsten in verhouding tot het B.N.P. gelijk moet zijn aan één.

Nulgroeinorm voor de primaire uitgaven

De Regering heeft beslist de reële groei van de primaire uitgaven (buiten rentelasten) van de nationale

d'intérêt) du budget du Pouvoir central national. Il faut noter, toutefois, que compte tenu de la stabilisation de l'intervention de l'Etat pour le régime social des salariés et des indépendants, le rythme de croissance admissible des dépenses primaires hors transferts à la Sécurité sociale est de 0,9 p.c. environ par an.

En outre, le blocage du budget de la Défense nationale et des subventions de fonctionnement (1) aux entreprises publiques (Poste et S.N.C.B.) à leur niveau de 1992 (croissance nominale zéro) permet à l'ensemble des autres dépenses primaires (hors transferts à la Sécurité sociale) de croître au delà de l'inflation en moyenne de 1,9 p.c. par an, ce qui donne déjà une certaine marge pour commencer à rencontrer, dès avant 1996, les besoins les plus urgents de la « nouvelle citoyenneté » (sécurité, lutte contre l'exclusion sociale et protection des moins nantis, défense de l'environnement).

Programme pluriannuel de mesures structurelles

Ces normes seront complétées d'un programme pluriannuel de mesures structurelles tant en dépenses qu'en recettes, qui permettra de respecter ces normes et d'assurer la contrainte budgétaire à moyen terme. Les mesures prises dans le domaine de la fiscalité viseront à poursuivre la simplification et le renforcement de la transparence fiscale, notamment pour l'impôt des sociétés, et à percevoir et contrôler plus correctement les impôts. Les mesures touchant aux dépenses viseront à accroître l'efficacité de l'Etat ainsi que des organismes et entreprises qui dépendent de lui, notamment en réduisant ou supprimant les activités répondant insuffisamment aux besoins réels des citoyens.

Projection « normée »

Le tableau ci-dessous présente l'évolution du budget du Pouvoir central en supposant l'adoption d'une norme d'élasticité unitaire des recettes par rapport au P.N.B. ainsi que d'une norme de croissance zéro des dépenses primaires. Conformément aux estimations du Gouvernement faites lors de la préparation du budget 1992, l'augmentation visée de 1,3 p.c. de P.N.B. du surplus primaire du Pouvoir central national est réalisée en 4 ans.

(1) Pour les entreprises publiques, le blocage au montant nominal 1992 ne s'applique pas aux investissements. En particulier, l'Etat inscrira à son budget les crédits nécessaires à la réalisation du programme décennal d'investissements de la S.N.C.B. (15 milliards indexés par an).

begroting tot nul te beperken. Er dient echter aangestipt dat rekening houdend met de stabilisering van de tegemoetkoming van de Staat aan het sociaal stelsel voor loontrekkenden en zelfstandigen, het toelaatbaar groeitempo van de primaire uitgaven buiten overdracht aan de Sociale Zekerheid ongeveer 0,9 pct. per jaar bedraagt.

Bovendien kunnen door de blokkering van de begroting van Landsverdediging en van de werkings-toelagen (1) aan overheidsbedrijven (Post en Spoor) op hun peil van 1992 (nominale nulgroei), alle andere primaire uitgaven samen (buiten de overdrachten aan de Sociale Zekerheid) groeien met gemiddeld 1,9 pct. bovenop de inflatie per jaar, waardoor reeds een zekere marge ontstaat om voor 1996 tegemoet te komen aan de meest dringende noden van de « nieuwe burgerzin » (veiligheid, strijd tegen de maatschappelijke uitsluiting en bescherming van de minstbedeelden, bescherming van het leefmilieu).

Meerjarenprogramma van structurele maatregelen

Deze normen zullen worden aangevuld met een meerjarenprogramma van structurele maatregelen zowel inzake ontvangsten als uitgaven. Daardoor zullen deze normen kunnen worden nageleefd en kan de begrotingsverplichting op middellange termijn verzekerd worden. De maatregelen op het gebied van de belastingen zullen tot doel hebben de fiscale doorzichtigheid verder te vereenvoudigen en te verstevigen, met name voor de vennootschapsbelasting, en de belastingen correcter te innen en te controleren. De maatregelen die de uitgaven treffen zullen tot doel hebben de Staat doelmatiger te maken net als de instellingen en ondernemingen die ervan afhankelijk zijn door met name activiteiten te verminderen of af te schaffen die onvoldoende beantwoorden aan de werkelijke noden van de burgers.

« Genormeerde » projectie

In de tabel hieronder wordt de ontwikkeling weergegeven van de Nationale Begroting waarbij verondersteld wordt dat een eenheidsnorm qua elasticiteit is aangenomen voor de ontvangsten in verhouding tot het B.N.P. alsook een norm van nulgroei voor de primaire uitgaven. Overeenkomstig de ramingen van de Regering bij de voorbereiding van de begroting 1992 wordt de beoogde verhoging van 1,3 pct. van het B.N.P. van het primair overschot van de Nationale Centrale Overheid in 4 jaar tot stand gebracht.

(1) Voor de overheidsbedrijven wordt de blokkering tot het nominaal bedrag van 1992 niet toegepast op de investeringen. De Staat zal in het bijzonder in haar begroting de nodige kredieten kunnen inschrijven om het tienjarenprogramma voor de investeringen van de N.M.B.S. tot stand te brengen (15 miljard geïndexeerd per jaar).

Compte du Pouvoir central national

Rekening van de Nationale Centrale Overheid

	1992	1993	1994	1995	1996
1. Recettes (1). — <i>Ontvangsten</i> (1)	1 271	1 343	1 421	1 503	1 590
2. Dépenses primaires. — <i>Primaire uitgaven</i>	978	1 010	1 042	1 076	1 111
Transfert à la Sécu. — <i>Overdracht Soc. Z.</i>	231	231	231	231	231
Défense nationale. — <i>Landsverdediging</i>	99	99	99	99	99
Entreprises publiques (2). — <i>Overheidsbedrijven</i> (2)	51	51	51	51	51
Autres dépenses. — <i>Andere uitgaven</i>	597	629	661	695	730
3. Solde primaire (3) — <i>Primair saldo</i> (3)	293	334	379	427	479
(En p.c. du P.N.B.). — <i>(In pct. van het B.N.P.)</i>	4,1	4,4	4,7	5,0	5,4

(1) Hypothèse de simulation: croissance identique à celle du P.N.B.

(2) Subside d'exploitation à la S.N.C.B. et subside à la Poste.

(3) Concept budgétaire.

(1) Hypothese: eenheidselasticiteit in verhouding tot het B.N.P.

(2) Exploitatietoelage aan de N.M.B.S. en subsidie aan de Post.

(3) Begrotingsconcept.

2.5. Evolution du compte de l'ensemble des pouvoirs publics

Scénario « normé »

Le tableau ci-après montre la projection du compte de l'ensemble des pouvoirs publics résultant de la mise en oeuvre des normes décrites ci-dessus dans le contexte macroéconomique de référence (voir annexe 1). Plusieurs conclusions peuvent être tirées:

— L'application des normes proposées conduit à une amélioration du surplus primaire de l'ensemble des pouvoirs publics de 1,9 p.c. de P.N.B. en 4 ans (1993-96), ce qui ramène le déficit à 3 p.c. en 1996.

— Pour atteindre cet objectif, le rapport entre les recettes totales et le P.N.B. sera stabilisé au niveau de 46 p.c. (1).

— Par ailleurs, la part des dépenses primaires dans le P.N.B. sera ramenée de 40,9 p.c. en 1992 à 39 p.c. en 1996. Des calculs montrent que la réalisation de cet objectif autorise au cours des années à venir une croissance annuelle de 1,25 p.c. environ en termes réels des dépenses totales hors intérêts des pouvoirs publics belges.

— L'assainissement permet d'enclencher dès 1993 un processus de réduction tendancielle du taux d'endettement public, qui devrait diminuer de 124 p.c. du P.N.B. fin 1992 à 117 p.c. fin 1996.

— Enfin, il faut noter que le scénario « normé » est linéaire, dans le sens où il étale dans le temps l'assainissement à accomplir entre 1993 et 1996.

(1) En supposant une stabilisation des prélèvements des Régions, Communautés et pouvoirs locaux.

2.5. Ontwikkeling van de rekening van alle overheden

« Genormeed » scenario

De tabel hieronder geeft de projectie weer van de rekening van alle overheden samen als resultaat van de tenuitvoerlegging van de hiervoor beschreven normen tegen de macroeconomische referentieachtergrond (zie bijlage 1). Er kunnen verschillende besluiten getrokken worden:

— De toepassing van de voorgestelde normen leidt tot een verbetering van het primair overschot van alle overheden van 1,9 pct. van het B.N.P. in 4 jaar (1993-96), wat het tekort herleidt tot 3 pct. in 1996.

— Om dit doel te bereiken zal de verhouding tussen de ontvangsten en het B.N.P. op het peil van 46 pct. gestabiliseerd worden (1).

— Overigens zal het aandeel van de primaire uitgaven in het B.N.P. teruggebracht worden van 40,9 pct. in 1992 tot 39 pct. in 1996. Berekeningen tonen aan dat de verwezenlijking van deze doelstelling in de komende jaren toelaat tot een jaarlijkse groei te komen van ongeveer 1,25 pct. in reële termen van de totale uitgaven buiten rentelasten van de Belgische overheid.

— De sanering maakt het mogelijk vanaf 1993 een proces op gang te brengen waarbij het percentage van de overheidsschuld tendentieel daalt; dit zou moeten dalen van 124 pct. van het B.N.P. eind 1992 tot 117 pct. eind 1996.

— Tenslotte dient opgemerkt dat het « genormeede » scenario lineair is, in de zin dat het de te volbrengen sanering in de tijd spreidt tussen 1993 en 1996.

(1) In de veronderstelling dat de heffingen van Gewesten, Gemeenschappen en plaatselijke besturen stabiel zijn.

Programme de convergence: Scénario « normé »

*Compte de l'ensemble des Pouvoirs Publics
en pourcentage du P.N.B.*

Convergentieprogramma: « Genormeerd » scenario

*Rekening van alle Overheden samen
in percentage van het B.N.P.*

	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Recettes. — <i>Ontvangsten</i>	45,5	46,0	46,0	46,0	46,0	46,0
Dépenses primaires. — <i>Primaire uitgaven</i>	41,4	40,9	40,4	40,0	39,5	39,0
Solde primaire. — <i>Primair saldo</i>	4,1	5,1	5,5	6,0	6,5	7,0
Charges d'intérêt. — <i>Rentelasten</i>	10,4	10,8	10,7	10,5	10,3	10,0
Solde. — <i>Saldo</i>	-6,3	-5,7	-5,2	-4,5	-3,8	-3,0
Dette. — <i>Schuld</i>	123,2	124,1	123,5	122,1	120,0	117,2

Scénario « 1993+ »

Le scénario de réduction du déficit de l'ensemble des pouvoirs publics à 3 p.c. d'ici 1996 offre l'avantage de reposer sur une stratégie de convergence fondée sur les trois normes de l'Accord de Gouvernement: (i) la croissance zéro — en termes réels — des dépenses primaires du Pouvoir central national, (ii) l'élasticité unitaire des recettes fiscales par rapport au P.N.B., et (iii) le maintien de l'équilibre financier du système de la Sécurité sociale. En contrepartie, ce scénario étale dans le temps l'assainissement à accomplir entre 1993 et 1996.

Il va de soi qu'un effort plus considérable réalisé en début de programme permettrait d'enclencher un effet « boule de neige » inversé plus important plus rapidement, ce qui favoriserait la baisse du différentiel entre les taux d'intérêt belges et allemands de long terme, faciliterait la mise en oeuvre de l'assainissement par la suite et permettrait de dégager plus tôt des marges de manoeuvre pour rencontrer les nouveaux besoins. En outre, il ne faut pas exclure que la reprise de la croissance et/ou la baisse des taux d'intérêt soient plus lentes que prévu. Si tel était le cas, la contribution de 1993 pourrait rapidement apparaître comme étant trop faible par rapport à l'effort à réaliser. A moyen terme aussi, la croissance peut être inférieure aux hypothèses macroéconomiques de référence. C'est pourquoi le Gouvernement a conçu un scénario de convergence accéléré afin de dégager une marge de sécurité par rapport au scénario « normé ».

Le tableau ci-dessous présente les objectifs de solde primaire et de déficit d'un scénario de convergence accéléré (dénommé « 1993+ »), en les comparant aux objectifs du scénario « normé ». En 1993, l'objectif de déficit est de 4,9 p.c. du P.N.B. dans le scénario « 1993+ », contre 5,2 p.c. dans le scénario « normé ». Ceci permettrait à la Belgique de rejoindre la moyenne européenne en matière de déficit budgétaire. La mise en oeuvre du scénario « 1993+ » implique une diminution du déficit de 0,8 p.c. du P.N.B. en 1993, ce qui rejoint la recommandation faite par le

Scenario « 1993+ »

Het scenario voor vermindering van het tekort van de hele overheid tot 3 pct. tegen 1996 biedt het voordeel dat het berust op een convergentiestrategie gegrond op de drie normen van het Regeerakkoord: (i) de nulgroei — in reële termen — van de primaire uitgaven van de nationale centrale overheid, (ii) de eenheidselasticiteit van de belastingontvangsten in vergelijking tot het B.N.P., en (iii) het behoud van het financieel evenwicht van het stelsel van Sociale Zekerheid. Als tegengewicht spreidt dit scenario de sanering die moet worden doorgevoerd tussen 1993 en 1996, in de tijd.

Het spreekt vanzelf dat een grotere inspanning bij het begin van het programma een groter en sneller omgekeerd « sneeuwbal-effect » zou kunnen teweegbrengen. Dit zou de daling van het verschil tussen de Belgische en Duitse lange termijnrentevoet kunnen begunstigen, net als de tenuitvoerlegging vergemakkelijken nadien van de sanering en eerder manoeuvreerruimte vrijmaken om tegemoet te komen aan de nieuwe behoeften. Bovendien mag men niet uitsluiten dat de heropleving van de groei en/of de rentedaling trager zijn dan voorzien. Als dat zo is zou de bijdrage van 1993 snel te zwak kunnen blijken in vergelijking tot de te leveren inspanning. Ook op middellange termijn kan de groei lager zijn dan de macroeconomische referentiehypothesen. Daarom heeft de Regering een versneld convergentiescenario ontworpen om een veiligheidsmarge te scheppen in vergelijking met het « genormeerd » scenario.

De tabel hieronder geeft de doelstellingen weer inzake primair overschot en tekort voor een versneld convergentiescenario (genaamd « 1993+ »), door ze te vergelijken met de doelstellingen van het « genormeerd » scenario. In 1993 is de doelstelling inzake tekort 4,9 pct. van het B.N.P. in het scenario « 1993+ », tegen 5,2 pct. in het « genormeerd » scenario. Dit zou België in staat stellen het Europees gemiddelde te halen inzake begrotingstekort. De tenuitvoerlegging van het scenario « 1993+ » betekent een vermindering van het tekort met 0,8 pct. van het

Conseil supérieur des Finances. Au cours des trois années suivantes, l'application des normes de l'Accord de Gouvernement et une meilleure prise en compte des besoins nouveaux conduit à un effort en terme de solde primaire limité à 0,4 p.c. par an.

B.N.P. in 1993, wat aansluit bij de aanbeveling van de Hoge Raad voor Financiën. In de loop van de drie volgende jaren leiden de toepassing van de normen van het Regeerakkoord en een betere manier om de nieuwe behoeften in rekening nemen, tot een inspanning in termen van primair overschot van 0,4 pct. per jaar, waardoor het tekort tot 3 pct. kan worden herleid in 1996.

Programme de Convergence de la Belgique
(en pour cent du P.N.B.)

Convergentieprogramma van België
(in percent van het B.N.P.)

	1992	1993	1994	1995	1996
Scénario « normé »: — « Genormeerd » scenario :					
Solde primaire. — <i>Primair overschot</i>	5,1	5,5	6,0	6,5	7,0
Déficit. — <i>Tekort</i>	-5,7	-5,2	-4,5	-3,8	-3,0
Scénario « 1993+ »: — Scenario « 1993+ » :					
Solde primaire. — <i>Primair overschot</i>	5,1	5,8	6,2	6,6	6,9
Déficit. — <i>Tekort</i>	-5,7	-4,9	-4,3	-3,7	-3,0

2.6. Contrôle et suivi du programme de convergence

Au plus tard le 15 mars de chaque année, le Conseil supérieur des Finances (section « Besoins de financement ») soumettra au Gouvernement un rapport relatif à l'exécution du programme de convergence au cours de l'année précédente; en cas de dérapage, il lui soumettra en outre un avis concernant les causes de ce dérapage et l'ampleur des corrections à apporter.

Il convient d'entendre par « dérapage: la différence entre le déficit de l'ensemble des pouvoirs publics, fixé pour une année déterminée, et l'objectif qui aurait dû être réalisé pour cette même année, conformément au scénario « normé » repris dans le tableau ci-dessus.

Le Gouvernement s'engage en tout cas à réaliser les objectifs en matière de déficit du scénario « normé » et à apporter des corrections en cas de dérapage, tel que stipulé ci-dessus, notamment dans le cas où les hypothèses macroéconomiques de la page 22 ne sont pas rencontrées.

Afin de garantir que les objectifs minima du scénario « normé » seront atteints et d'éviter tout dérapage, le Gouvernement examinera les voies d'une accélération de l'opération d'assainissement, conformément au scénario « 1993+ » et en veillant particulièrement à une répartition équitable des efforts.

2.6. Begeleidende controle op het convergentieprogramma

Ten laatste tegen 15 maart van elk jaar zal de Hoge Raad voor Financiën (Afdeling « Financieringsbehoeften ») aan de Regering een verslag voorleggen over de uitvoering van het convergentieprogramma in de loop van het voorgaande jaar alsook, in geval van ontsporing, een advies over de oorzaken en de omvang van de bijsturing van die ontsporing.

Onder « ontsporing » wordt hier bedoeld het verschil tussen het tekort van alle overheden samen vastgesteld voor een welbepaald jaar en het tekort dat had moeten worden gehaald voor dat zelfde jaar volgens het « genormeerd » scenario uit de tabel hiervoor.

De Regering verbindt er zich in elk geval toe de doelstellingen te verwezenlijken inzake tekort volgens het « genormeerd » scenario, en de ontsporing bij te sturen zoals hiervoor omschreven, onder meer in het geval waarin niet tegemoet wordt gekomen aan de macroeconomische hypothesen uit de tabel op blz. 22.

Om zeker te zijn dat de minimale doelstellingen van het « genormeerd » scenario verwezenlijkt worden en iedere ontsporing wordt vermeden, zal de Regering nagaan hoe de saneringsoperatie te versnellen overeenkomstig het scenario « 1993+ » waarbij in het bijzonder zal worden toegezien op een billijke verdeling van de inspanningen.

ANNEXE 1

Relation entre dette publique et déficit budgétaire

La dette publique et le déficit budgétaire sont liés d'une façon simplifiée par les identités suivantes:

$$\text{def} = e + \text{int} - t \quad (1)$$

$$\text{int} = i. d[-1]/(1+n) \quad (2)$$

$$d = \text{def} + d[-1]/(1+n) \quad (3)$$

où def: déficit budgétaire

e: dépenses primaires (hors charges d'intérêt)

int: charges d'intérêt

t: recettes fiscales et parafiscales

i: taux d'intérêt nominal

d: dette publique en fin d'année

d[-1]: dette publique à la fin de l'année précédente

n: taux de croissance nominale du P.N.B.

Toutes les variables (sauf i et n) sont exprimées en pourcent du P.N.B.

A long terme, le taux d'endettement est constant, ce qui signifie que $d = d[-1] = d^*$. Dans ce cas, compte tenu de (3), le déficit à long terme égalera:

$$\text{def}^* = d^*.n/(1+n) \quad (4)$$

Inversément, pour un déficit global constant, d^* , le taux d'endettement de long terme converge vers:

$$d^* = \text{def}^*. (1+n)/n \quad (5)$$

Sur la base de (1) et (2) la relation entre le déficit primaire (e-t), le taux d'endettement et la différence entre le taux de croissance du P.N.B. et le taux d'intérêt, (n-i), peut être exprimée de la façon suivante:

$$e-t = d^*. (i-n)/(1+n) \quad (6)$$

Dans l'hypothèse d'une croissance nominale du P.N.B. de 6 p.c. et en supposant que le déficit budgétaire se stabiliserait à 3 p.c. d'ici la fin de la décennie, l'application de la formule (5) permet de déduire que le taux d'endettement convergera vers un montant de 53 p.c. Pour ce montant de dette et compte tenu d'un taux d'intérêt de 9 p.c., le solde primaire affiche un surplus de 1,5 p.c. du P.N.B. et les charges d'intérêt s'élèvent à 4,5 p.c.

BIJLAGE 1

Verhouding tussen overheidsschuld en begrotingstekort

De overheidsschuld en het begrotingstekort zijn op vereenvoudigde wijze verbonden door de volgende identiteiten:

$$\text{def} = e + \text{int} - t \quad (1)$$

$$\text{int} = i. d[-1]/(1+n) \quad (2)$$

$$d = \text{def} + d[-1]/(1+n) \quad (3)$$

waarbij def: begrotingstekort

e: primaire uitgaven (buiten rentelast)

int: rentelasten

t: fiscale en parafiscale ontvangsten

i: nominale rentevoet

d: overheidsschuld op het einde van het jaar

d[-1]: overheidsschuld op het einde van het vorige jaar

n: nominaal groeipercentage van het B.N.P.

Alle variabelen (behalve i en n) zijn uitgedrukt in procent van het B.N.P.

Op lange termijn is het schuldenpercentage constant; dit betekent dat $d = d[-1] = d^*$. Rekening houdend met (3) zal in dit geval het tekort op lange termijn gelijk zijn aan:

$$\text{def}^* = d^*.n/(1+n) \quad (4)$$

Omgekeerd convergeert het schuldenpercentage op lange termijn bij een constant globaal tekort, naar:

$$d^* = \text{def}^*. (1+n)/n \quad (5)$$

Op grond van (1) en (2) kan de verhouding tussen het primaire tekort (e-t), het schuldenpercentage en het verschil tussen het groeipercentage van het B.N.P. en de rentevoet, (n-i), als volgt worden uitgedrukt:

$$e-t = d^*. (i-n)/(1+n) \quad (6)$$

In de veronderstelling dat het B.N.P. nominaal met 6 pct. groeit en dat het begrotingstekort zich op 3 pct. zou stabiliseren tegen het einde van het decennium, maakt de toepassing van formule (5) het mogelijk af te leiden dat het schuldenpercentage naar een bedrag van 53 pct. zal convergeren. Voor dit bedrag aan schuld en rekening houdend met een rentevoet van 9 pct. vertoont het primair saldo een overschot van 1,5 pct. van het B.N.P. en lopen de rentelasten op tot 4,5 pct.